



مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد
fondation abderrahim bouabid



L'Evaluation de l'Action Publique : *pistes pour un débat*

ali bouabid/larabi jaïdi/mohammed harakat

*« Les gouvernements doivent faire plus avec moins,
pour un public plus sceptique et moins déférent. »*
C. Pollit : "Evaluation in Europe : Boom or Bubble ?"

- Septembre 2004 -

SOMMAIRE :

| | |
|---|------------|
| INTRODUCTION | 3 |
| I) DIMENSIONS DE L'ÉVALUATION ET CONTEXTES INSTITUTIONNELS D'ÉMERGENCE | 7 |
| 1) Une notion hybride à usages multiples | 7 |
| 2) La place incomparable du GAO dans l'expérience Américaine | 8 |
| 3) La perspective « value for money » fonde l'expérience Britannique | 9 |
| 4) L'évaluation des politiques publiques en France | 11 |
| <u>Encadré 1</u> : L'expérience de la R.C.B. en France | 13 |
| II) PAYSAGE INSTITUTIONNEL DE L'ÉVALUATION AU MAROC : DES TEXTES A LA PRATIQUE | 16 |
| 1) La prédominance du contrôle et de l'audit | 16 |
| 2) Les tentatives d'institutionnalisation | 22 |
| 3) Du flou conceptuel au flou organisationnel | 29 |
| 4) Une perspective lointaine dans le travail et l'action du Parlement | 36 |
| <u>Encadré 2</u> : Du contrôle de gestion à l'évaluation | 32 |
| <u>Encadré 3</u> : Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques | 38 |
| <u>Encadré 4</u> : Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) | 40 |
| III) DÉVELOPPEMENT ET INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION AU MAROC : UNE EXIGENCE QUI SE PRECISE | 50 |
| 1) Un nouveau statut pour l'information | 53 |
| 2) Un levier de modernisation de l'administration | 63 |
| 3) L'évaluation partie prenante d'une culture du résultat portée par la réforme du cadre budgétaire | 66 |
| <u>Encadré 5</u> : La LOLF : un pas vers la « démocratie budgétaire » | 53 |
| <u>Encadré 6</u> : Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier (HCCAF) | 56 |
| <u>Encadré 7</u> : Ne pas confondre les moyens et les objectifs | 61 |
| IV) POUR UNE INSTITUTIONNALISATION ADEQUATE ET PROGRESSIVE DE L'ÉVALUATION AU SEIN DE L'ADMINISTRATION : RECOMMANDATIONS POUR UN DÉBAT | 75 |
| 1) La grille de lecture : déterminants et contours | 75 |
| 2) Du parti pris stratégique au choix opérationnel de l'interministérialité | 80 |
| 3) Les axes de progrès : recommandations pour un débat | 82 |
| CONCLUSION : | 94 |
| ANNEXES : | 98 |
| GLOSSAIRE : | 127 |
| LISTE DES PERSONNES RENCONTREES : | 133 |
| BIBLIOGRAPHIE : | 134 |

INTRODUCTION :

Chaque année, et avant son dépôt au Parlement, la préparation de la loi de finances prend les allures d'un exercice ritualisé dans les moindres détails de la procédure. La mécanique est assurément bien réglée, et la partition connue de tous. Il n'est pas jusqu'aux propos des membres de l'exécutif, qui ne soient contaminés par une rhétorique convenue, à peine troublée par quelques voix dissonantes, manifestant de manière peu audible du reste, leur désapprobation du sort qui leur est fait.

'(...) le débat n'occupe qu'une place marginale dans la mécanique du travail administratif et gouvernemental. Son degré d'institutionnalisation y est en tout point, faible.'

Pas plus que les années précédentes, la loi de finances 2005 ne déroge à la règle. Mais alors, *quid* du débat au sein de l'exécutif ? C'est peu dire que cette mécanique bien huilée, fait peu de place au débat sur les orientations générales¹, comme le regrettait récemment et à juste titre un éditorialiste.² Si, à l'évidence pour des motifs liés aux délais de la procédure et à l'urgence du bouclage, un débat de cet ordre paraît incongru, (du moins entre le mois d'août et la rentrée parlementaire) pourtant, hors de cette période, il semble tout autant introuvable ! A

moins qu'il ne se soit déroulé avant le discours du trône sur les « orientations stratégiques », dont du reste, il « s'inspire »³ !

Aussi et par delà ces contingences, pareille situation n'est sur le fond paradoxale qu'en apparence. D'abord parce que par tradition, le débat n'occupe qu'une place marginale dans la mécanique du travail administratif et gouvernemental. Son degré d'institutionnalisation y est en tout point, faible. Ensuite, comment pourrait-il en être autrement, quand le recours à l'évaluation des politiques publiques, qui a précisément vocation à alimenter la délibération sur les choix stratégiques, est une pratique non seulement marginale, mais dont les *outputs* ne sont que faiblement articulés aux processus de décision.

Exceptés sans doute ceux issus des travaux initiés par les bailleurs de fonds, susceptibles d'emprunter à la démarche évaluative.

De ce point de vue, l'année 1995 restera à n'en pas douter une date cruciale dans notre vie publique. La publication du fameux rapport de la Banque Mondiale et les multiples débats qu'il a suscité autour de la menace d'une « crise cardiaque », auront profondément marqué les esprits. Pour la première fois, un processus de remise en cause tous azimuts s'est enclenché, alimentant plus d'une controverse sur le bien fondé des choix publics.

¹ Ou plutôt sur la déclinaison des orientations stratégiques, définies pour les cinq prochaines années dans le discours du trône de juillet 2004, en quatre objectifs essentiels que le gouvernement se propose de mettre en œuvre au titre de la présente loi de finances.

² cf. Editorial du quotidien « Aujourd'hui le Maroc », titré « *Soustraction* » du 14 oct. 2004.

³ cf. déclaration du porte parole du Palais Royal à l'issue du Conseil des Ministres du jeudi 21 octobre 2004, reprise in *le Matin du Sahara* du 22 octobre 2004, sous le titre « Impulsion Royale à la mise à niveau et à la modernisation économique et sociale »

'(...) la légitimité du mandat représentatif, consubstantielle à toute construction démocratique, devient davantage subordonnée à l'efficacité des actions qui s'en réclament.'

Il reste que le contenu à proprement parler du rapport de la banque, n'acquiert sa pleine signification, que rapporté au contexte d'ouverture et de libéralisation politiques sur lequel il faisait fond. En effet, autour de ce processus évolutif dont les développements se prolongent jusqu'à nos jours, se noue un enjeu stratégique autrement plus déterminant, qui lui, conditionne pour une part non négligeable l'avenir du projet démocratique dans notre pays. Il pourrait s'énoncer schématiquement

dans les termes suivants : Compte tenu du niveau atteint par les libertés publiques et des retards accusés en matière de développement économique et social, le devenir du projet démocratique semble plus que jamais suspendu à notre capacité à gagner la bataille du développement.⁴

Cette hypothèse s'appuie sur un double constat, que traduit assez bien le rapport de la banque et le contexte de sa publication.

En premier lieu, nous sommes en présence d'une crise d'efficacité des politiques publiques et des organisations qui en ont la charge. Cette crise intervient ensuite à un moment où l'extension du champ des libertés, opère un changement du rapport des citoyens au pouvoir politique et au pouvoir représentatif.

Autrement dit, et contrairement à ce qu'ont connu les démocraties avancées, c'est au moment où notre pays découvre - non sans peine d'ailleurs - les vertus du gouvernement représentatif, que la crise des organisations publiques est à son paroxysme, les déficits accumulés préoccupants et les ressources disponibles largement contrariées !

Voilà qui en creux, suggère une nouvelle équation en termes de légitimité politique : la légitimité du mandat représentatif, consubstantielle à toute construction démocratique, devient davantage subordonnée à l'efficacité des actions qui s'en réclament. Cette réalité dit d'abord quelque chose de la difficulté et de la fragilité de la période que nous traversons. Mais surtout et en actualisant les enjeux qui sous tendent la réforme de notre système de gouvernance publique, elle trace une perspective qui ouvre un espace inédit au développement et à la légitimation des pratiques évaluatives.

C'est ainsi que les tendances récentes en matière de bonne gouvernance et de réforme de la gestion publique⁵, confirment l'idée selon laquelle le recours à l'évaluation peut fournir les mécanismes institutionnels nécessaires à l'amélioration de la performance publique.

Aussi, et depuis le diagnostic établi par la Banque Mondiale qui a pointé les dysfonctionnements qui caractérisent l'organisation et le fonctionnement de

⁴ Nous savons qu'aucune relation causale univoque ne peut être établie entre démocratie et croissance. Les études empiriques qui s'efforcent de repérer un lien parviennent en effet à des conclusions opposées. (voir notamment les travaux de R. Barro, J. Helliwell, A. Przeworski et A. Sen). De même que le régime politique le plus favorable à l'efficacité économique demeure une question encore ouverte. Pour une analyse éclairante des controverses et de l'état de l'art en la matière, cf. : J.P. Fitoussi : « *La démocratie et le marché* », Grasset, 2004.

⁵ OCDE -PUMA : « Rôle et fonctions de l'Etat, Réforme de la gestion publique » 1999, p 5.

l'administration marocaine, le chantier de la réforme administrative n'en finit pas de nourrir un débat récurrent sur les voies et moyens du passage à l'acte.

Un travail substantiel de connaissances, d'analyses et de recommandations a été accompli depuis. Il a permis pour l'essentiel, d'abord de sérier au plus près les enjeux qui sous tendent la mise en branle de cette vaste entreprise, considérée dans sa globalité. Ainsi, des pistes de réflexions ont été tracées à la faveur d'un large débat à l'issue duquel des recommandations précises ont pu voir le jour. Un travail de formalisation et de hiérarchisation a ensuite contribué à asseoir les contours d'une vision pour l'avenir, et à fournir un socle de référence à partir duquel s'élabore progressivement un projet de réforme. Enfin, l'identification des leviers prioritaires à actionner pour engager le changement est venu décliner un mode opératoire, et fixer la cohérence globale de la démarche⁶.

'Plus que l'introduction de l'évaluation, c'est les conditions d'une appropriation positive du raisonnement et des réflexes qui la sous-tendent, et leur acclimatation à la réalité administrative marocaine, qui forment l'enjeu crucial auquel nous sommes affrontés.'

Pour autant, et bien que les décideurs se soient efforcés de tirer le meilleur parti de ce travail d'accumulation en le recyclant dans une orientation résolument volontariste, la timidité des mesures effectivement engagées occulte mal les difficultés à positionner autrement ce chantier dans l'agenda des gouvernements successifs depuis 1998.

Un exercice d'évaluation des motifs de ce qui apparaît, à plus d'un observateur, comme une situation de « paralysie » ne serait sans doute pas dénué d'intérêt eu égard à l'investissement consenti jusque là. Encore faudrait-il qu'une telle initiative parvienne à se départir des explications globalisantes, pour s'employer à nommer les entraves à la conduite du changement dans ces domaines, en faisant la part de ce qui relève de l'institutionnel, de l'administratif, du financier, voire du politique.

Dans tous les cas, une meilleure lisibilité de l'action publique et une amélioration de ses résultats ne sont envisageables à terme, qui puisse se dispenser du concours des pratiques évaluatives et des dispositifs qui vont avec.

Plus que l'introduction de l'évaluation, c'est les conditions d'une appropriation positive du raisonnement et des réflexes qui la sous-tendent, et leur acclimatation à la réalité administrative marocaine, qui forment l'enjeu crucial auquel nous sommes affrontés.

De la prise de conscience de ce truisme, à l'élaboration d'un référentiel commun, comme support à une institutionnalisation progressive des pratiques évaluatives, il y a plus d'un pas à franchir.

⁶ Voir pour un récapitulatif des travaux réalisés et pour une synthèse de ces évolutions, Kh. Ben Osmane : « La réforme administrative otage de la réforme de l'Etat » Bulletin scientifique annuel de l'OMAP, n°4, 2003.

L'objet de cette note est d'en explorer quelques unes des séquences essentielles. Ainsi, et après avoir passé en revue les conditions dans lesquelles la pratique évaluative a vu le jour, les usages différenciés auxquelles elle s'est prêtées dans les démocraties avancées, nous nous efforcerons de fournir au lecteur un aperçu des structures et pratiques que l'on range habituellement sous cette appellation, au sein de l'administration marocaine.

De la prise en compte des enseignements de cet examen croisé, nous essaierons de montrer en quoi la reconnaissance institutionnelle des apports de la démarche évaluative, méritent une attention toute particulière que motivent des considérations stratégiques. A la suite de quoi, nous nous proposons de verser au débat quelques recommandations, en forme de *pistes à explorer*, de nature à poser les jalons d'une institutionnalisation progressive de la démarche d'évaluation.

I) DIMENSIONS DE L'ÉVALUATION ET CONTEXTES INSTITUTIONNELS D'ÉMERGENCE :

1) Une notion hybride à usages multiples :

Une définition générique communément admise de l'évaluation n'existe pas. Les différentes définitions qui en sont données soulèvent plus d'une difficulté tant sont nombreux les domaines d'application, les pratiques et les méthodes qui s'en réclament. Au surplus, il s'agit d'une notion au contenu évolutif, qui porte la marque d'un contexte institutionnel et administratif spécifique.

Une première approche, plutôt descriptive définit l'évaluation « *comme un instrument ou un moyen d'améliorer la capacité d'apprendre comment conduire des réformes efficaces et de définir des objectifs réalisables dans le domaine de l'efficacité de l'action publique en termes de moyens ou des résultats*⁷ ».

L'évaluation s'applique en général à trois grandes catégories d'objets : les actions (programmes, politiques, projets...), les structures (services, organismes...) et les personnels (agents...). De même qu'elle peut obéir à une démarche sectorielle et verticale de mise en œuvre par chaque ministère d'une action publique dans des domaines qui participent directement à ses attributions, soit à l'inverse s'inscrire dans une approche transversale et horizontale quand elle s'intéresse aux actions présentant un caractère interministériel.

La présente note se penchera plus particulièrement sur l'examen de l'évaluation de l'action publique, qui, selon une approche plus normative, peut être à son tour définie comme ayant pour objet « *d'en mesurer l'efficacité et l'efficience en comparant les résultats avec, respectivement, les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre*⁸ ».

Évaluer une politique, c'est donc non seulement en apprécier les effets mais aussi interroger les conditions de mise en œuvre à différents moments. C'est pourquoi en matière d'évaluation, on distingue en général trois séquences temporelles. On parle successivement, d'évaluation *ex ante* pour désigner, une étude de faisabilité et d'impact de l'action envisagée dans le cadre d'une logique prospective ; d'évaluation « *chemin faisant* » (ou à mi-parcours) qui permet le cas échéant d'infléchir et de corriger une action en cours, enfin d'évaluation *ex post* (ou à *posteriori*) pour apprécier les résultats et effets d'une action. Si toutes les phases sont appliquées à une même action publique, l'évaluation est dite en continu (*in itinere*).

Ces séquences temporelles correspondent aux différentes étapes du cycle de la décision publique, qui va de la conception d'une politique, à sa réalisation définitive en passant par son exécution.

⁷ J.C Thoenig, « *L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique* », OCDE -PUMA, 1999.

⁸ B. Perret, « *L'évaluation des politiques publiques* », La Découverte, 2001.

'(...) L'évaluation ne porte pas sur la réalité sociale et les changements qui l'affectent, mais a pour objet la volonté qui s'exprime à travers l'action publique, de la façonner d'une certaine manière et de la transformer.'

De manière plus large, retenons pour les besoins du propos, que l'évaluation est d'abord un moyen de produire de l'information et de la connaissance sur l'action publique dans ses résultats et ses effets sur plusieurs registres.

De façon plus précise, elle ne porte pas sur la réalité sociale et les changements qui l'affectent, mais a pour objet la volonté qui s'exprime à travers l'action publique, de la façonner d'une certaine manière et de la transformer. Dans l'examen de la réalité sociale, elle s'attachera à identifier ce qui dans son évolution est imputable à un acte de volonté qu'exprime une action publique particulière. Ce travail de mise à plat qu'elle autorise est donc susceptible de répondre aux attentes de l'ensemble des acteurs de la vie publique (administration, gouvernement, Parlement, citoyens etc.), notamment en termes de transparence et de lisibilité d'une action publique dans toute sa complexité.

Dans le paysage institutionnel des démocraties occidentales, elle est présente selon des modalités et un niveau de développement différenciés, qui renvoie principalement aux traditions respectives dans les rapports de l'Etat à la société (Cf. annexe 5).

2) La place incomparable du GAO dans l'expérience Américaine :

L'évaluation est apparue aux Etats-Unis au début du siècle. Appliquée à des programmes publics, elle s'apparentait à une activité de mesure quantitative, fondée sur l'expérimentation empirique destinée à soumettre la décision publique à la rationalité scientifique. La prégnance du paradigme positiviste qui a fortement imprégné le développement des sciences sociales aux Etats-Unis fonde une approche qui a favorisé dans la communauté scientifique et en dehors de l'administration, l'émergence d'une culture et d'un milieu spécialisés de l'évaluation comme discipline établie à part entière.

Dans les rapports de l'Etat à la société, la société civile étant constitutive de la démocratie américaine, il apparaît naturel que la légitimité de l'action des pouvoirs publics soit l'objet d'un débat permanent. Cette tradition historique et institutionnelle a été propice au développement des pratiques évaluatives qui alimentent d'abord dans les milieux scientifiques et par l'entremise de plusieurs canaux institutionnels, le système de contre pouvoir caractéristique de cette démocratie.

Ainsi, et malgré la mise au jour, dès les années 70, des limites à la fois théoriques, pratiques et politiques⁹ de cette approche, l'évaluation aux Etats-Unis est d'abord le résultat d'une très longue pratique, et conserve ainsi une avance sur les autres expériences.

Les critiques adressées tiennent sommairement dans l'idée que la « vérité objective » sur les effets d'une action publique, si tant qu'elle existe, n'est pas toujours quantifiable et modélisable. En tout état de cause, si toute opération d'évaluation implique par nature la construction d'un jugement pertinent et légitime, ce dernier ne peut être fondé sur la seule bonne application des techniques quantitatives¹⁰.

Pour autant, pointer les insuffisances de l'approche quantitative, met en cause moins le pouvoir d'objectivation des données chiffrées qui demeurent incontournables - notamment dans les exercices de mesure, de comparaison et d'agrégation - que de leur prétention englobante. Malgré ces limites, ces pratiques fondatrices en matière d'évaluation continuent d'imprégner la démarche évaluative, notamment dans le reste du monde anglo-saxon.

'(...) L'évaluation aux Etats-Unis est d'abord le résultat d'une très longue pratique, et conserve ainsi une avance sur les autres expériences'.

Sur le plan institutionnel, l'expérience américaine demeure la référence incontestable en terme d'acclimatation des pratiques évaluative dans la vie politique et administrative. La place centrale et sans équivalent qu'occupe en matière d'évaluation le célèbre, General Accounting Office (GAO), tient à sa proximité d'avec le Congrès dont il est une agence, à son indépendance totale à l'égard de l'exécutif¹¹ et à la puissance des moyens à la fois humains et financiers qu'il est en mesure de mobiliser.

3) La perspective « value for money » fonde l'expérience Britannique :

L'expérience britannique bien que plus récente s'inscrit dans un schéma institutionnel où le dispositif d'évaluation à l'opposé de l'expérience américaine est placé auprès de l'exécutif, animé par un ministère chef de file celui des finances. Sur le plan des référentiels méthodologique et doctrinal, les similitudes sont en revanche plus grandes.

⁹ B. Perret, « *Evaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise* », Commission Européenne, Bruxelles, mars 1996.

¹⁰ Voir la différence entre « objectivité scientifique » et « objectivité en terme d'évaluation » in Perter C. Sebeil, rapport du Conseil Scientifique de l'Evaluation. « *L'évaluation en développement, 1993* », la Documentation Française.

Voir aussi, pour articulation entre jugements et faits, Conseil Scientifique de l'Evaluation, « *Petit guide de l'évaluation de politiques publiques* », la Documentation française, 1996.

¹¹ 95% des travaux du GAO sont effectués à la demande des parlementaires. D'autres instances alimentent les besoins d'expertise des deux branches du gouvernement, sans pour autant jouer un rôle aussi déterminant en matière d'évaluation : l'Office of Management and Budget (OMB) relevant de la branche exécutive, contrôle l'efficacité de la gestion administrative et est chargé de préparer et d'exécuter le budget fédéral.

En témoigne le regain d'intérêt pour les instruments de mesure qu'a suscité, au début des années 80, la controverse sur la réduction des dépenses publiques et les réflexions qu'elle inspire aujourd'hui encore sur la réforme de la gestion publique et le *new public management*¹² (NPM).

Les retombées de cette évolution dans la qualification du champs de l'évaluation furent immédiates, notamment en Grande Bretagne. Elles amenèrent à reconsidérer et à ajuster ses finalités à l'aune des impératifs d'une politique de réduction des dépenses publiques. L'activité évaluative est recentrée dans son objet comme dans ses méthodes, sur la mesure de l'utilité et l'efficacité de la dépense publique. C'est autour des notions clés d'*accountability*¹³ et de *value for money*¹⁴ que s'opère ce recadrage qui a commandé la conception de l'évaluation en Grande Bretagne¹⁵.

Avec l'arrivée aux affaires du *New Labour*, une conception moins restrictive se dessine. Ainsi, les usages non strictement budgétaires de l'évaluation (notamment l'*évaluation formative*) sont mis en avant. De même qu'une séparation plus nette entre l'évaluation, le contrôle et la mesure de la performance se fait jour¹⁶.

Dans une perspective plus large, et par delà l'expérience Britannique, le *New Public Management* constitue encore aujourd'hui la référence à l'aune de laquelle toutes les autres réformes de l'Etat et la gestion publique sont jugées et évaluées. Ainsi, les postulats de la réforme de l'Etat établis par les ministres de la fonction publique des pays de l'OCDE reprennent à leur compte les principales caractéristiques du NPM¹⁷ :

- Décentralisation au profit d'unités gouvernementales et dévolution de responsabilités à des niveaux inférieurs du gouvernement ;
- Réexamen de ce que le gouvernement doit payer et faire, payer et ne pas faire, ni payer ni faire ;
- Réduction du secteur public et privatisation d'activités ou création d'organes autonomes pour les réaliser ;
- Prise en compte des manières moins coûteuses de rendre des services, telles que la sous-traitance, les mécanismes du marché et le paiement par l'utilisateur ;

¹² G. Bouckaert, C. Pollitt, « *Public Management Reform, a comparative analysis* », Oxford University Press, 2000.

¹³ Redevabilité par exigence de « compte rendu ».

¹⁴ Examen type proche de l'audit utilisé par le législateur pour organiser la discussion avec l'exécutif, et qui, schématiquement répond à la question : Est-ce que cela coûte trop cher ?, réalisé par le *National Audit Office*. Il mesure le rapport entre le coût et le résultat et équivaut à ce qu'on appelle « l'efficience » par rapport à « l'efficacité » qui elle, mesure le rapport entre les objectifs attendus et les objectifs atteints. Voir Goldsworthy, in Conseil scientifique de l'évaluation « *L'évaluation en développement* », 1998, p 34, la Documentation Française.

¹⁵ Pollitt C., in Conseil Scientifique de l'Evaluation « *L'évaluation en développement* », 1998, p. 32, la Documentation Française.

¹⁶ S. Trosa, in Conseil National de l'Evaluation, « *Une évaluation au service de l'avenir* », 2000.

¹⁷ OCDE, Ministerial Symposium on the Future Public Services, March, 1996.

- Information du client, incluant des normes explicites de qualité pour le service public ;
- Benchmarking et évaluation des résultats ;
- Réformes destinées à simplifier la réglementation et à réduire ses coûts.

Les années 80 marquent la montée en flèche de ce qui deviendra le paradigme dominant sous tendant les politiques de réformes administratives, bien au-delà du monde anglo-saxon. Une conception managériale axée sur la performance et visant à un meilleur usage des ressources publiques, fonde la diffusion d'une approche bénéficiant de la caution des organisations internationales (OCDE, Banque Mondiale...).

'Reste que nulle part, le NPM n'est assimilé à un simple processus technique. Il s'ancre dans la politique, le droit en relation étroite avec la société civile.'

Toutefois, les analyses comparatives de la mise en application des préceptes du NPM dans différents pays, laissent encore plusieurs questions en suspens quant aux contours et à la portée d'un paradigme manifestement passible de plus d'une lecture :

Désigne-t-il simplement le champs d'activité des responsables politiques et administratifs, la gouvernance d'ensemble du système administratif ou, dans une optique plus technique, la transposition des outils classiques du management à la sphère administrative ?

La comparaison des réformes qu'il a inspiré, montre qu'elles empruntent à chacune de ces conceptions et que le NPM, loin de donner lieu à des applications stéréotypées fait plutôt l'objet d'assimilations partielles et de réinterprétations, selon les environnements nationaux et les « ordres institutionnels » particuliers auxquels il s'applique.¹⁸

Reste que nulle part, le NPM n'est assimilé à un simple processus technique. Il s'ancre dans la politique, le droit en relation étroite avec la société civile.

Les principes qui fondent l'action administrative (*démocratie, responsabilité, équité, probité*) ne sont pas solubles dans une conception purement instrumentale du management. C'est le constat qu'établissent deux éminents spécialistes¹⁹ de la question, qu'ils symbolisent dans un modèle d'analyse du processus de réforme décrit comme l'interaction de trois composantes : le contexte socioéconomique, les impulsions politiques et le système administratif lui-même.

4) L'évaluation des politiques publiques en France :

Les difficultés auxquelles se heurte l'institutionnalisation de l'évaluation dans le paysage administratif et scientifique en France tiennent, à l'opposé du modèle anglo saxon, à une culture administrative marquée par la prépondérance

¹⁸ L. Rouban : « Réformer ou recomposer l'Etat ? Les enjeux socio politiques d'une mutation annoncée » in La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique, RFAP, 2003.p 153.

¹⁹ G. Bouckaert et C. Pollitt, « *Public Management Reform, a comparative analysis* », Oxford Univesity Press, 2000. p.26.

historique de l'Etat dans ses rapports à la société. Toutefois, si son introduction fut tardive (années 80), c'est aussi parce qu'elle s'est révélée ambitieuse dans ses objectifs, prenant d'emblée le contre pied de l'approche anglo-saxonne à travers une conception pluraliste des finalités, des objets comme des pratiques évaluatives.

Ainsi, et après la tentative avortée dans les années 1970 d'instauration de la procédure de « Rationalisation des choix budgétaires »²⁰ et les bilans critiques²¹ (Cf. encadré 1) auxquels elle a donné lieu, s'est progressivement mis en place une véritable doctrine de l'évaluation.

²⁰ RCB, qui s'apparente à une tentative d'adaptation du système américain du « Planning Programming Budgeting System » à de l'évaluation *ex ante* destinée à éclairer directement la décision publique. Voir sur l'échec de cette expérience, M. Didier : « *Evaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques* », Rexecode, Déc. 2000.

²¹ J.P. Nioche, R. Poinard, « *L'évaluation des politiques publiques* », Economica, 1984.

Encadré 1 : L'expérience de la R.C.B. en France

Les causes de l'échec de la R.C.B. :

a) Les difficultés techniques

Un outillage statistique insuffisant et le manque de souplesse de la modélisation économique rendait souvent artificiel l'exercice de "scenarisation".

Le découpage de l'action de l'Etat en programmes s'est révélé délicat dans beaucoup de secteurs.

La logique de programmation financière pluriannuelle remettait en cause les principes fondamentaux du droit budgétaire.

La réduction des marges de manœuvre qu'elle introduisait était incompatible avec les exigences de souplesse budgétaire imposée par la crise économique à partir de 1973.

b) Les difficultés sociologiques

La R.C.B. risquait de trop accroître le poids des experts, et notamment de ceux du ministère des Finances. La grande technicité de la méthode et de la discipline rigoureuse qu'elle impliquait n'a pas contribué à sa diffusion dans l'administration de gestion.

R.C.B. et évaluation :

"L'évaluation des politiques publiques prolonge bien l'expérience de la R.C.B., dans le souci commun de fonder sur des données objectives l'appréciation sur les interventions publiques mais alors que la R.C.B. était animée par le souci de définir a priori au niveau des administrations centrales des indicateurs de performance justes et scientifiques et était exclusivement interne à l'administration, l'évaluation met l'accent tout à la fois sur l'apprentissage, sur le jugement par les acteurs centraux et locaux, sur la pluridisciplinarité et sur la prise en compte du point de vue des usagers". (Extrait du *Rapport du CSE, 1991*)

Connue sous l'appellation « d'Evaluation des politiques publiques », elle a été élaborée par touches successives, à la faveur des différents travaux et controverses²² qui ont marqué l'activité des organes institutionnels de pilotage²³ successifs.

La mise en œuvre de la circulaire Rocard sur le « *Renouveau du service public* », qui introduit le « devoir d'évaluation des politiques publiques »²⁴, présentée comme un des leviers essentiels de la réforme de l'Etat, signale une inflexion majeure dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation en France.

²² Notamment l'acte fondateur, P. Viveret, « *L'évaluation des politiques et actions publiques : rapport au Premier Ministre* », la Documentation Française, 1989, et le bilan effectué pour le compte du CSE par S. Trosa et B Perret : « *L'évaluation de l'expertise à la responsabilité* », la Documentation Française, 1991.

²³ Comité National de l'Evaluation et de la recherche, Conseil scientifique de l'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation en 1990, et Conseil national de l'évaluation 1998.

²⁴ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

Les évaluations *ex post* sont depuis privilégiées²⁵, et c'est dans les modes opératoires qu'elles génèrent que réside une des principales faiblesses de l'approche française : elles donnent en effet lieu à des opérations lourdes, qui s'étalent sur une période trop longue, sans articulation ni incidence sur les processus décisionnels²⁶.

Ceci dit, les lacunes relevées touchent davantage les dispositifs interministériels mis en place, qu'elle ne concerne les pratiques évaluatives à un niveau sectoriels qui elles, connaissent un développement conséquent.

A l'opposé, le principal apport de l'évaluation à la française est d'avoir fait prévaloir l'importance des méthodes qualitatives en plus de l'inclusion de la dimension participative. En effet, et en marge de sa finalité instrumentale (*décisionnelle ou gestionnaire en terme de « rationalité scientifique »*) en terme d'impact direct sur la décision, une meilleure prise en compte de

'Elle permet à la pluralité des protagonistes en présence, de « construire une démarche de connaissance et de jugement dont le rapport d'évaluation est le produit final ».'

l'importance des systèmes d'action et de décision dans lesquels elle opère²⁷ (rationalité politique) en démultiplie les finalités et les destinataires potentiels. Elle permet à la pluralité des protagonistes en présence, de « construire une démarche de connaissance et de jugement dont le rapport d'évaluation est le produit final²⁸ ».

Cette dimension de la culture d'évaluation, comme processus de mobilisation et d'apprentissage collectif (« méthode processus ») complète plus qu'elle ne s'oppose à « l'évaluation managériale » (« méthode outil »). La finalité seule de l'exercice, dicte la méthodologie et par voie de conséquence, la pondération des paramètres.

Au total, le retard relatif qu'accuse l'expérience française en matière d'évaluation est principalement imputable à des considérations politiques administratives et institutionnelles qui plongent leur racine dans l'histoire des rapports de l'Etat à la société.

La surpolitisation du sujet, et les effets de neutralisation réciproques qu'elle a engendré n'ont favorisé ni l'émergence d'un pôle stable et indépendant d'évaluation, ni une

'« Les bonnes pratiques »(...) réalisent une synthèse entre les déterminants d'une logique managériale (...), et une logique propre à l'état central qui privilégie l'évaluation d'une politique considérée dans sa globalité.'

d'évaluation *ex ante* qu'avait tenté d'initier auparavant l'expérience empêche que le Premier Ministre a enjoint depuis 1997, les membres de l'Etat pour chacune des mesures préconisées à une « étude d'impact » préalable. Voir circulaire du 6 juin 1997 adressée par L. Jospin aux

ministres : « A quoi sert l'évaluation des politiques publiques nationales ? » in *Les politiques publiques* » l'Harmattan p. 331, et voir « Bilan de la procédure : CIME-CSE » in *Les politiques publiques* », La Découverte, 2001, p 79.

La méthodologie des organisations et notamment ceux de M. Crozier, sur le thème de l'analyse des systèmes.

et modèles de l'évaluation » in « Evaluation des politiques publiques »,

articulation conséquente des travaux effectués aux processus de prise de décision. Qu'il s'agisse des expériences conduites dans la mouvance de l'exécutif (*Commissariat Général au Plan, dispositifs interministériels, CSE, CNE, CIME*) ou du législatif (*l'Office Parlementaire d'Evaluation des Politiques Publiques*).

Sur le plan institutionnel, et alors que le Commissariat Général au Plan semble dans sa réforme récente²⁹, abandonner progressivement toute prétention dans ce sens, le débat est relancé à la faveur de l'adoption de la nouvelle loi organique des finances qui ouvre un espace inédit au développement des pratiques évaluatives. L'expérience décevante de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (pour des raisons politiques une nouvelle fois) conduit en effet aujourd'hui les acteurs à explorer la piste de *l'autorité administrative indépendante* au titre du statut d'un futur organe d'évaluation³⁰.

Aujourd'hui « les bonnes pratiques »³¹ en matière d'évaluation dans la sphère publique réalisent une synthèse entre les déterminants d'une logique managériale inspirée du fonctionnement de l'entreprise, et une logique propre à l'Etat central qui privilégie l'évaluation d'une politique considérée dans sa globalité. Cette tendance recoupe celle qui en appelle à séparer de plus en plus les fonctions d'expertise évaluatives (*évaluation diagnostic, préconisations*), les fonctions d'audit interne de performances et les fonctions de contrôle³².

L'enjeu crucial aujourd'hui, et notamment en Europe eu égard aux contraintes budgétaires qu'impose le pacte de stabilité, est fondé sur des constats qui désormais convergent pour accorder et consolider les procédés d'évaluation dans une double direction :

- le réexamen global des missions de l'Etat et la réorganisation des structures qu'il appelle ;
- et le passage d'une focalisation étreiquée sur la mesure à une culture plus globale de résultat.

Une préoccupation qui, toute chose étant égale par ailleurs, semble avoir trouvé quelque écho dans notre pays, et un début de prise en compte par les décideurs³³.

²⁹ Pilier de l'exécutif en matière d'évaluation, le Commissariat Général au Plan a subi une réorientation depuis le gouvernement Raffarin. Cf à ce sujet la lettre de mission du Premier Ministre n° 601/03/SG, du 16 Avril 2003, ainsi que, A. Etchegoyen, « *Un autre Plan* », Les Echos du 15 sept. 2004.

³⁰ Sous la forme d'une « Haute Autorité », voir Sénat, Rapport d'information sur : « *L'évaluation des politiques publiques* » juin 2004.p. 215.

³¹ J.C. Thoening, « *L'évaluation source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique* », p.4, PUMA-OCDE, 1996.

³² M. Baslé, « *Mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances* » in Société Française d'évaluation, 2003.

³³ Cf. Note de présentation du projet de loi de finances 2004, p 24, et cf. Annexe 3.

II) PAYSAGE INSTITUTIONNEL DE L'ÉVALUATION AU MAROC : DES TEXTES A LA PRATIQUE

La place réservée à l'évaluation dans les textes législatifs et réglementaires au Maroc est marginale. Elle témoigne moins de la méconnaissance de ses apports, que de la difficulté à en formuler les conditions d'une meilleure prise en compte dans les réformes en cours de l'organisation et du fonctionnement de l'administration. En effet, la timidité des initiatives enregistrées contraste singulièrement avec la tonalité et le contenu des discours publics sur la réforme administrative, qui en soulignent de manière récurrente la nécessité³⁴.

Du survol de l'arsenal législatif et réglementaire, il ressort que l'évaluation n'y est que rarement appréhendée comme une activité spécifique.

1) La prédominance du contrôle et de l'audit :

S'il est exact que la notion d'évaluation de l'action publique ne recouvre pas un champs délimité de pratiques bien distinctes d'activités connexes de remontée de l'information³⁵ comme l'audit, le suivi, le contrôle de gestion avec lesquelles elles entretiennent des liens nécessaires, elle présente néanmoins dans ses objectifs et méthodes utilisées, des caractéristiques bien spécifiques qui la distinguent des fonctions de contrôle.

'Du survol de l'arsenal législatif et réglementaire, il ressort que l'évaluation n'y est que rarement appréhendée comme une activité spécifique.'

a. Le contrôle interne :

Il désigne le système global de contrôle, qui a pour but de mesurer la rationalité juridique, c'est-à-dire vérifier la régularité de la procédure suivie en matière d'exécution de la dépense publique, du point de vue de sa conformité avec les textes légaux et réglementaires. Alors que le champ de l'évaluation³⁶ mesure quant à lui, la rationalité économique et sociale. Autrement dit, tandis que l'évaluation s'attache à connaître les conséquences de l'action et d'en cerner les causes, le contrôle essaie d'identifier les responsabilités des multiples acteurs chargés de la gestion publique.

Au Maroc, dans les faits, l'évaluation quand elle est pratiquée, est souvent conçue et perçue comme une activité de contrôle.

³⁴ Cf. Annexe 1 "L'évaluation dans les textes législatifs et réglementaires".

³⁵ Voir Glossaire (Annexe 7), ainsi que « L'évaluation : l'âge de la maturité », in D. Bahu-Leyser, P. Faure (dir.), Nouvelles technologies. Nouvel Etat, La D. F. 1999, pp 117-134.

³⁶ Perret B. (2001), "L'évaluation des politiques publiques", ed La Découverte, Paris.

Dans les textes, seule cette dernière est réglementée du reste. Ainsi, en est-il du contrôle financier préalable sur les engagements de dépenses³⁷, du contrôle administratif des comptables sur les ordonnateurs³⁸ et enfin du contrôle exercé par les corps d'inspection relevant de différents ministères.³⁹

S'agissant des activités d'audit régis par la loi ou le règlement, elles ne sont obligatoires que pour les entreprises et les marchés publics, et obéissent à une logique voisine de celle du contrôle interne : leur fonction revient à évaluer l'efficacité du contrôle interne dans une perspective d'analyse financière visant l'amélioration de la gestion et de la performance de l'organisation⁴⁰.

Les attributions de l'IGF sont à l'origine définies par un Dahir qui date de 1960⁴¹. Il s'agit pour l'essentiel de missions de contrôle de l'usage des fonds publics en terme de régularité et de conformité, qu'il s'agisse des vérifications des actes des comptables publics ou des missions de contrôle des organismes publics.

Des dispositions supplémentaires contenues dans des textes particuliers viennent compléter ce dispositif légal. On retiendra en particulier les accords contractés avec les bailleurs de fonds en vertu desquels l'IGF est habilitée à effectuer des audits de projets financés par ces institutions (BIRD, BAD, PNUD, FAD...).

Les dispositions légales et réglementaires précitées ne portent aucune mention, d'attributions en matière de contrôle de gestion ou d'évaluation. Les missions d'audits de projets financés, qui représentent plus de 40% des interventions de l'IGF (chiffres de 1999-2000), obéissent le plus souvent à la même logique classique de contrôle procédural, dans le cadre d'une « démarche uniformisée » couvrant les seuls aspects comptables et financiers et accessoirement organisationnels. Les opérations d'audits financiers des établissements, qui représentent 14% des interventions du corps, recourent à une démarche voisine, du point de vue des aspects abordés.

Il arrive cependant que les rapports d'inspection fassent état d'observations qui dépassent le contrôle de procédure pour apprécier les éléments touchant à la gestion des entités inspectées. Une tendance qui répond davantage à la volonté de ce corps d'adapter ses missions à l'évolution des fonctions de contrôle. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'a été proposée depuis 1999, la mise à jour du texte fondateur à travers la redéfinition du rôle et des missions de l'IGF.

En effet, le toilettage envisagé vise entre autre, à fournir une assise juridique aux missions d'audit de performances et de contrôle de gestion qui ne figurent pas

³⁷ Voir dahir du 30 décembre 1975 relatif au contrôle financier préalable sur les engagements de dépenses, B.O n° 3297 du 7 Janvier 1976.

³⁸ Décret Royal, relatif au contrôle administratif des comptables sur les ordonnateurs. B.O n° 2843 du 26 Avril 1967.

³⁹ Pour une présentation des formes de contrôle interne ainsi que des entités en charge de ses missions, voir *site internet* du Ministère des Finances et de la Privatisation. www.finances.gov.ma

⁴⁰ A l'image des missions d'audit externe des établissements publics confiés à la DEPP et à L'inspection des finances notamment, Mohamed Harakat, « *Finances publiques et droit budgétaire au Maroc* » 2002, p.157 et s.

⁴¹ Dahir n° 1-59-269 du Chaoual 1379 (14 Avril 1960) relatif à l'Inspection Générale des Finances.

explicitement dans le texte de 1960. Aussi, si le concept d'évaluation n'est pas évoqué dans la version actualisée du projet versée dans la procédure. Il est toutefois indiqué dans l'art. 2, que les inspecteurs des finances «...apprécient par ailleurs, les résultats réalisés eu égard aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre à cet effet ».

Toutefois, cette évolution semble contrariée par trois tendances. *La première* renvoie à l'attitude de la Cour des Comptes qui s'oppose à la version actualisée proposée par l'IGF, alors même que cette mouture a été approuvée en Conseil de gouvernement, après avoir été examinée par le Secrétariat Général du Gouvernement. *Le deuxième obstacle* tient au fait que le redéploiement du potentiel de l'IGF, des missions classiques vers les nouvelles, est appréhendé comme devant s'effectuer en priorité vers le « contrôle des comptables publics et ordonnateurs exerçant dans d'autres ministères ». La priorité est donc accordée en matière de programmation de son action, aux établissements publics dont les performances ont une incidence immédiate, positive (produits de monopole encaissés) ou négative (dotations versées) sur le budget de l'Etat. *Troisième facteur* et non des moindres, qui conduit à relativiser la perspective dessinée en matière d'évaluation et de contrôle de gestion, est liée aux moyens limités dont dispose un tel corps par rapport aux ambitions affichées.

Pourtant, portée par la vague de moralisation de la vie publique, dont elle est manifestation devenue un acteur privilégié direct ou indirect, l'IGF est sorti depuis peu de l'ombre. La chronique parlementaire et la presse, en se faisant l'écho auprès de l'opinion, des missions de contrôle et d'audits d'établissements publics, pilotés par l'IGF, ont rendu célèbre les travaux de ce corps même si ses rapports ne sont pas rendus publics⁴².

Dans le sillage de cette même préoccupation, des efforts non négligeables ont été consentis pour réhabiliter son rôle et valoriser son action. C'est ainsi que ses effectifs ont doublé entre 1988 et 2004 passant de 30 à 60 inspecteurs. « *Chaque année, l'IGF procède à une centaine d'interventions (100 rapports) dont les audits des projets financés par les bailleurs de fonds* ».

L'IGF fonctionne aujourd'hui avec « 50 inspecteurs opérationnels » qui produisent 2 rapports par inspecteur. « *Certaines opérations peuvent mobiliser pendant un an 5 à 6 personnes. A titre d'exemple, la CNSS (en plus des 13 polycliniques) a mobilisé 8 personnes sur plus de 10 mois !* »...« *...Une grosse opération comme la BNDE, le CIH prend entre 10 à 12 mois ! ...* »

'Au total, il apparaît que les efforts consentis en moyens humains et matériels appréciables certes, sont néanmoins absorbés par les sollicitations et recours accrus dont est l'objet l'IGF sur le front du contrôle !'

⁴² Les rapports des commissions parlementaires sur le CIH ou la CNSS reposent en grande partie sur l'information produite et analysée par l'IGF.

Au total, il apparaît que les efforts consentis en moyens humains et matériels appréciables certes, sont néanmoins absorbés par les sollicitations et recours accrus dont est l'objet l'IGF sur le front du contrôle ! D'ailleurs, dans ce nouvel élan imprimé à l'action de l'IGF, l'accent est essentiellement mis sur la formation⁴³ dans des domaines classiques assez éloignés de l'évaluation.

Il faut bien voir que l'effervescence que connaît actuellement ce corps, traduit d'abord les retards accumulés en matière de contrôle, qu'il convient de combler. De même qu'elle illustre le décalage entre ambitions affichées et les moyens mobilisables qui, du même coup, éloigne la perspective d'une prise en charge de la fonction évaluative dans l'agenda de l'IGF.

b. Le contrôle externe :

À la différence du contrôle interne qui est confié à des organes administratifs, le contrôle externe est essentiellement le fait des juridictions financières nationales et régionales⁴⁴.

Elevée au rang d'institution constitutionnelle à la faveur de la révision intervenue en 1996 qui en détermine les missions, la Cour des Comptes est ainsi consacrée institution supérieure de contrôle dont les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement sont arrêtées par la loi⁴⁵.

Elle dispose d'attributions à la fois juridictionnelles qui fondent sa raison d'être, et administratives dont l'essentiel tient dans le contrôle de la gestion. Dans cette matière, les attributions de la Cour concernent trois domaines :

1. Un contrôle sur la gestion des services de l'Etat, des collectivités locales et leurs groupements et des organismes publics ;
2. Un contrôle sur l'emploi des fonds publics gérés par les organismes subventionnés ;
3. et un contrôle sur l'emploi des fonds collectés par appel à la générosité publique.

'Son champ d'action, du moins en vertu des textes, dépasse donc le contrôle juridictionnel de conformité et de régularité des procédures, pour apprécier la qualité de la gestion.'

⁴³ En 2003, l'IGF a procédé à la formation d'un groupement de trois entités : commissaires aux comptes, auditeurs internes, professions comptables. 30 personnes ont été formées dont 10 avec un déplacement en France. Cette opération a coûté 1,5 millions de dhs. Elle a été financée par la Banque Mondiale.

⁴⁴ Il peut être aussi le fait du Parlement traité dans le § 3, dont le Président est habilité à saisir la Cour des Comptes sur une administration ou sur un établissement public. Ceci dit, les commissions d'enquêtes parlementaires ne peuvent toutefois pas s'appuyer sur la Cour comme c'est le cas en France. La loi organique marocaine ne parle pas de « commission d'enquête et de contrôle » comme dans le cas français. L'assistance de la Cour au Parlement se réduit le plus souvent à la Loi de règlement dont nous connaissons par ailleurs les vicissitudes.

⁴⁵ Loi n° 62-99 formant code des juridictions financières, 2001- qui regroupe les attributions en trois catégories : des attributions juridictionnelles en matière de jugement des comptes des comptables publics, la discipline budgétaire et financière et des attributions administratives en matière de contrôle de la gestion.

Son champ d'action, du moins en vertu des textes, dépasse donc le contrôle juridictionnel de conformité et de régularité des procédures, pour apprécier la qualité de la gestion. Plus encore, à l'égard du gouvernement et à la demande du Premier Ministre, "la Cour peut inscrire à ses programmes des missions d'évaluation de projets publics et de contrôle de la gestion des organismes soumis à son contrôle"⁴⁶.

L'article 75 explicite davantage le contenu que le législateur donne à ces missions, en matière de contrôle de gestion. En fait, « la Cour apprécie la réalisation des objectifs assignés, les résultats obtenus ainsi que le coût et les conditions d'acquisition et d'utilisation des moyens mis en œuvre⁴⁷ ». En terme d'évaluation de projet, l'objectif de la Cour est « d'établir sur la base des réalisations, dans quelle mesure les objectifs assignés à chaque projet ont été atteints, au regard des moyens mis en œuvre ».

L'évaluation à la Cour des Comptes : un horizon lointain

C'est là un sentiment que les responsables de la Cour ne sont pas loin de partager, eu égard aux retards accusés en matière de contrôle juridictionnel. Le réveil tardif⁴⁸ de cette institution, vieille de plus de 20 ans déjà⁴⁹, est loin d'avoir produit la totalité des effets attendus dans les fonctions traditionnelles de contrôle juridictionnel et administratif. La mise à niveau organisationnelle et humaine⁵⁰, laborieusement menée depuis l'adoption du code des juridictions financières en 1998, ne semble pas en mesure de réserver une place à la formation aux techniques évaluatives⁵¹. Le renforcement récent⁵² des capacités en matière de contrôle de gestion apparaît déjà comme un chantier à l'aboutissement lointain.

'La méconnaissance et la non publicité des travaux de la Cour, rendent malaisé l'appréciation de la nature de sa contribution dont nous présumons qu'elle est encore quantitativement peu significative, au regard des attentes et du prestige statutaire dont jouit désormais cette institution.'

Plus fondamentalement, l'action évaluative est évoquée par les responsables pour qualifier l'action de la Cour dans le cadre des audits

_____ormant code des juridictions financières : principales innovations »-

res, article 75, p. 42

ne de la Cour des Comptes de 1988 à 1995, en 1994, la Cour est Premier Ministre sur l'affaire de la RAM. Ensuite, c'est dans le issement » conduite par le Ministère de l'Intérieur que la Cour n des collectivités locales.

Comptes date de 1979. Elle fait suite à la Chambre des Comptes ème (1976) qui a elle-même succédé à la Commission Nationale 1 Ministère des Finances.

pu former que 70 magistrats !

⁵¹ Amélioration sensible sur la période récente du budget de la Cour des Comptes. Le budget des juridictions est estimé à 77 000 000 dhs dont 67 000 000 de salaires. L'effectif prévu est de 220 magistrats, 100 magistrats seront destinés aux 9 Cours régionales des comptes qui devront être créés et installés au cours de l'année 2004, le reste des 120 postes seront réservés à la Cour des Comptes au niveau central.

⁵² Le nombre de rapports sur le contrôle de gestion présenté par la Cour des Comptes en vertu de l'article 71 de la loi 12-79 est estimé à ce jour à 15 rapports. A ce titre, seul 10 magistrats sont qualifiés en la matière !

externes de projets cofinancés par des organismes internationaux (PNUD, ISESCO ou FNUAP) à travers des conventions et confiés à cette dernière depuis une dizaine d'années. « *La Cour des Comptes fait des évaluations et des audits très simples* ».

L'évaluation y est approchée comme le volet d'une démarche plus globale comportant le suivi et le contrôle⁵³. « *Le contrôle de gestion n'est pas très différent de l'évaluation, sauf au niveau de la démarche* ».

A cet effet, la Cour a lancé une action de codification permettant d'arrêter des standards dans ce domaine, et notamment un guide de procédure destiné aux entreprises publiques industrielles et commerciales.

De façon plus générale, la méconnaissance et la non publicité des travaux de la Cour, rendent malaisé l'appréciation de la nature de sa contribution dont nous présumons qu'elle est encore quantitativement peu significative, au regard des attentes et du prestige statutaire dont jouit désormais cette institution. L'absence d'informations relatives au contenu thématique du premier rapport annuel, destiné à être rendu public, n'éclaire pas davantage en ce sens. Reste qu'il se pourrait que dans le choix des thèmes abordés, et dans le traitement qui leur sera réservé, ce rapport parvienne à établir un programme de travail en matière de contrôle de gestion qui préparerait le terrain à des pratiques d'évaluation.

Au total, s'il est clair que les textes qui régissent les missions de contrôle n'accordent qu'une importance marginale à l'évaluation comme activité spécifique, ils n'interdisent pas sa mise en œuvre notamment par les deux grands corps de contrôle, qui semblent en tout cas les plus qualifiés pour l'initier : à savoir l'IGF et la Cour des Comptes.

Il n'en demeure pas moins que dans la configuration institutionnelle et législative actuelle, le sort de l'évaluation est tributaire des évolutions que connaîtra le paysage du contrôle.

A ce titre, la réforme de ce dernier, objet de l'attention des pouvoirs publics depuis quelques années, n'accordent pas de statut à l'évaluation en tant qu'activité spécifique. Prioritairement axée sur le renforcement et la rationalisation des dispositifs de contrôle existants, encore défectueux, la réforme du contrôle n'en ouvre pas moins un espace favorable à la maturation progressive de la démarche évaluative. En effet, la volonté affichée de

'Prioritairement axée sur le renforcement et la rationalisation des dispositifs de contrôle existants, encore défectueux, la réforme du contrôle n'en ouvre pas moins un espace favorable à la maturation progressive de la démarche évaluative.'

⁵³ Voir Bennassar El Baz : « *Contrôle des projets d'assistance technique par les ISC* » document - ronéo.

Il n'est pas indifférent de relever que l'action de la Cour est présentée au titre d'une mission de contrôle comme l'indique l'intitulé du document précité et que la notion d'évaluation n'y est jamais évoquée y compris dans le chapitre consacré « aux objectifs et aux domaines d'intervention » de la Cour dans le cadre de ces audits externes.

raccorder la mise à niveau des missions de contrôle, à la diffusion de pratiques en matière d'audit et de contrôle de gestion offre une opportunité dans ce sens. C'est sans doute ainsi qu'une consistance autre que juridique (ou incantatoire) peut être donnée au recours à cette notion, dans les propos des responsables⁵⁴.

2) Les tentatives d'institutionnalisation :

Parmi les tentatives d'institutionnalisation dans le paysage administratif marocain de la démarche évaluative, on retiendra deux expériences :

1. L'expérience du département du Plan à travers la création du CNEP ayant pour mission de superviser la conduite d'évaluations intersectorielles.
2. L'insertion dans les organigrammes de quelques ministères de structures chargées d'évaluation sectorielle.

a. L'expérience avortée du CNEP :

C'est dans le cadre d'un programme de formation à l'analyse de projets, financé par la Banque Mondiale, le PNUD, l'USAID et la Coopération Française en 1984, pour le compte du département du Plan, que le concept d'évaluation a fait son entrée dans l'administration marocaine⁵⁵ comme composante d'un projet plus vaste. L'objectif de cet ambitieux « *Programme National de formation en Analyse et Gestion de Projets* » (PNAP) étalé sur 10 ans, était de « renforcer les connaissances et élever les compétences professionnelles des hauts cadres en matière de management, d'analyse, de suivi et de post-évaluation de projets, dans le but de transposer dans la pratique courante de l'administration publique, les meilleures techniques de gestion de projets »⁵⁶. C'est ainsi que de 1983 à 1994, dix promotions de hauts cadres totalisant en tout 150 fonctionnaires issus de différents ministères, (Equipement, finances, agriculture ...) ont bénéficié de ce programme de formation qui avait pour objet d'unifier la vision et les concepts afin que « *tous les ministères parlent le même langage, en matière d'étude de faisabilité, de suivi de contrôle et d'évaluation de projets.* »

⁵⁴ Cf. Le Ministre des Finances qui, dans le discours de clôture de la 5^{ème} journée des cadres sur le thème de la mission de contrôle au sein du MFP, a déclaré en substance : « *le Dahir de 1960 doit être complété et actualisé pour passer du contrôle de régularité aujourd'hui fort désuet, vers un contrôle embrassant l'ensemble des aspects de la gestion et l'évaluation des politiques publiques, des objectifs fixés, des moyens déployés, des coûts des services produits et des résultats financiers réalisés* ». (voir discours intégral sur site Web www.finances.gov.ma, rubrique contrôle), et Cf. Annexe 3.

⁵⁵ M. Haouach, « *L'évaluation rétrospective au Maroc* » Conférence à l'INAU, 2003 – cycle Territoires 2010.

⁵⁶ Voir pour une présentation plus exhaustive la rubrique CNEP dans le site internet du Plan.

Au PNAP qui était un centre de formation, a succédé, la création en 1998 par simple arrêté ministériel⁵⁷ du *Centre National d'Evaluation des Programmes* (CNEP). Cet organe était destiné à permettre au Département de la Prévision Économique et du Plan, de mener à bien sa mission en matière d'évaluation. L'occasion fut saisie pour souligner l'importance et la particularité de la démarche évaluative et d'en appeler à la nécessité de procéder à des « évaluations de programmes socio-économiques ».

Ainsi, un premier contenu, plus précis, fut donné à la notion d'évaluation : « *L'évaluation consiste à déterminer dans quelle mesure les actions de développement réalisées ont engendré les effets et les impacts escomptés sur le mieux-être social et économique des populations bénéficiaires.* »

Les attributions assignées au CNEP en matière d'évaluation couvrent tous les aspects : de la formation à la diffusion de savoirs méthodologiques, en passant par la réalisation d'enquêtes et d'études jusqu'à l'élaboration de rapports d'évaluation de projets, de programmes et de politiques publiques à proprement dit !

Du point de vue de l'activité du CNEP, le décalage entre l'étendue des attributions assignées et la réalité du bilan affiché est éloquent à plus d'un titre.⁵⁸

'(...) Le bilan de cette expérience dans le seul domaine de la sensibilisation à l'évaluation interministérielle, est insignifiant pour n'avoir survécu à la publication d'un manuel sur l'évaluation rétrospective au Maroc¹, et à la réalisation d'une enquête (...).'

Plus encore, le bilan de cette expérience dans le seul domaine de la sensibilisation à l'évaluation interministérielle, est insignifiant pour n'avoir survécu à la publication d'un manuel sur l'évaluation rétrospective au Maroc⁵⁹, et à la réalisation d'une enquête sur la perception de l'évaluation par l'administration marocaine⁶⁰. C'est dire l'intérêt que les différents départements administratifs portent à la démarche évaluative, et le caractère purement formel des réponses apportées à l'enquête conduite. En effet selon les résultats de cette étude, 96% des décideurs publics estiment que l'évaluation rétrospective constitue un moyen essentiel pour améliorer la gestion et la

performance des projets et programmes de développement ! Un taux de réponse qui laisse pantois, comparé aux suites qui y ont été réservées !

b. Les structures administratives dédiées :

⁵⁷ Régi dans ses attributions et son organisation par le décret du 26 décembre 1995, et modifié par l'arrêté n° 1394-98 du 11 Novembre 1998.

⁵⁸ Dirigé par un chef de division, le fonctionnement du CNEP repose sur la mobilisation de 4 cadres supérieurs après une succession de départs enregistrés depuis 1998 dus à la démotivation des personnels. C'est peu dire que ce centre compte parmi les parents pauvres du département du plan.

⁵⁹ CNEP « *Guide méthodologique pour la conduite des études d'évaluation rétrospective* », juin 2003.

⁶⁰ « *Les dispositifs d'évaluation rétrospective des projets et programmes dans l'Administration publique* », effectuée par le CNEP en décembre 2002, concernant 60 directions d'administrations centrales et principaux établissements publics.

En marge des structures *ad hoc*, auxquelles sont confiées ponctuellement des travaux d'évaluation à l'instar de celle mises sur pied par le Ministère de l'Équipement pour apprécier techniquement une opération donnée, ou encore en réponse à une sollicitation externe, certaines administrations ont mis en place des structures permanentes de suivi et « d'évaluation » sectorielles. C'est le cas notamment des ministères des Finances, de l'Agriculture, de l'Enseignement Supérieur, de la Santé, des Transports, de l'Éducation Nationale.

Il va sans dire que le spectre des activités rangées sous cette appellation, varie considérablement d'un département à l'autre. Il n'entre d'ailleurs pas dans l'objet de la présente étude, d'examiner l'ensemble des pratiques auxquelles elles réfèrent. Nous avons néanmoins tenté un premier balayage au niveau des textes qui régissent l'organisation et les attributions des différents départements, afin de recenser toutes les fois où la notion d'évaluation est mentionnée (Cf. annexe 1). L'exercice est en soi déjà édifiant, tant il est vrai que l'énoncé des attributions en matière d'évaluation, le positionnement hiérarchique des structures qui en ont la charge, renseignent autant sur l'importance qui est accordée à cette activité, la compréhension qu'en livrent les rédacteurs que sur les attentes qu'ils manifestent à son endroit (Cf. annexe 2).

Par delà le caractère plus ou moins précis des attributions, le type de pratiques concrètes auxquelles cette activité est susceptible de renvoyer, reste un exercice à produire. Nous nous y sommes risqués en nous penchant successivement sur deux situations : Le cas de la Direction de la Programmation et des Affaires Economiques (DPAE) qui relève du Ministère de l'Agriculture et le cas de la Direction de l'Évaluation et de la Prospective (DEP) qui dépend du Ministère de l'Enseignement Supérieur.

Les motifs de ce choix, qui comporte nécessairement une part de subjectivité, sont toutefois de deux ordres :

1. Nul n'ignore que l'action du Ministère de l'Agriculture revêt au Maroc, depuis l'indépendance, un caractère stratégique qui lui confère une place toute particulière au sein de l'État. Ce positionnement se lit aussi à travers le nombre considérable de travaux et d'études consacrés à ce secteur. Cette situation crée donc un contexte favorable à la mise en œuvre de la démarche évaluative qui est certes en soi productrice de savoirs, mais requiert tout autant la préexistence d'informations et de données. Enfin ce département est sans doute celui dont l'organigramme comporte le plus d'entités administratives nommément chargées d'activités évaluatives. Esquisser un premier rapprochement entre les attributions d'une part et la pratique d'autre part nous a semblé mériter intérêt.
2. Le Ministère de l'Enseignement Supérieur abrite une entité en charge d'activités évaluatives qui a un rang de direction. L'importance accordée à cette fonction autant dans la Charte sur l'Éducation et la Formation que

dans la loi n°01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur, fondent notre choix.

Au Ministère de l'Agriculture :

Rattachée à la DPAE, la Division du Suivi et de l'Évaluation qui comprend une dizaine de personnes. Elle a notamment pour mission de coordonner et d'encadrer l'activité en matière d'évaluation des services relevant des autres directions du département.

Un aperçu des travaux réalisés en interne par ce département autorise les appréciations suivantes :

- La plupart des rapports produits par cette entité sont des documents administratifs de suivi des réalisations, destinés à alimenter en information les actions en matière de programmation. L'appellation évaluation utilisée pour caractériser ces travaux⁶¹, est pour le moins abusive au plan méthodologique. De ce point de vue, elle répond sans doute à une ambition plus qu'elle ne renvoie à un contenu en terme de démarche évaluative.
- Le département de l'agriculture procède néanmoins à des opérations d'évaluations en cours de route, qui aboutissent à des ajustements de choix.⁶²
- Si l'intérêt pour le développement de l'évaluation appliquée à de grandes politiques publiques (sucre,...) y est justement appréciée dans ses finalités, l'absence de commande explicite limite considérablement l'action du département dans ce domaine.
"Pourquoi et pour qui évaluerait-on ? Il faut qu'il y ait une commande d'évaluation. L'information coûte chère, et pour qu'elle soit utilisée, elle doit répondre à une commande..., un projet finit de manière routinière par une « évaluation administrative » qui correspond dans les faits à un descriptif des réalisations, et tout le monde est content !"
- Le questionnement des choix n'étant pas, du moins officiellement, à l'ordre du jour, l'action évaluative quand elle est sollicitée, est réduite à l'appréciation de la cohérence interne d'un projet (procédures, mode de

'La plupart des rapports produits par cette entité sont des documents administratifs de suivi des réalisations, destinés à alimenter en information les actions en matière de programmation(...).'

⁶¹ Par exemple « Evaluation du Programme de lutte contre les effets de la sécheresse 2000 » Rapport principal- phase 1 et 2, Division du Suivi et de l'Évaluation.

⁶² C'est le cas notamment du traitement de l'orge dans le programme de lutte contre les effets de la sécheresse entre la première et la deuxième phase, qui témoigne d'une certaine réactivité en terme de capacité à corriger les actions conduites.

conduite, résultats...). N'ayant pas à proprement parler vocation à nourrir la réflexion sur les choix stratégiques, l'intérêt de la démarche évaluative et la motivation des cadres qui le porte, en subissent nécessairement le contrecoup.

Parallèlement, les ambitions affichées par cette entité en termes de pré requis (mise en place à priori d'un système d'information, d'indicateurs etc...) pour assurer les conditions « idéales » à la mise en place de dispositifs d'évaluation rigoureux, apparaissent démesurées par rapport aux capacités humaines et matérielles du département.

"Il nous faut ajuster nos objectifs en matière de développement d'un système d'évaluation, à ce qu'autorisent nos capacités humaines et matérielles, selon une démarche progressive, et non conditionner à priori les uns par les autres".

'(...)N'ayant pas à proprement parler vocation à nourrir la réflexion sur les choix stratégiques, l'intérêt de la démarche évaluative et la motivation des cadres qui le porte, en subissent nécessairement le contrecoup.'

- La mise à disposition de l'information collectée, consubstantielle à toute démarche évaluative, constitue encore un enjeu de pouvoir considérable au sein du Ministère.

La mise en place d'un système d'information et d'échange de données en interne, actuellement à l'œuvre, permettra sans doute de déplacer l'enjeu de cette « compétition », de la détention (voire la rétention) d'informations, pour le faire porter sur les *process* et modes de traitement des données.

« Au ministère, on fait plus d'évaluation qu'on en assume en terme de formalisation de la démarche... »

- La mémoire institutionnelle en termes de savoirs et d'expériences qu'a accumulé ce département, constitue un capital inestimable en termes d'information. Ingrédient indispensable à toute culture d'évaluation, ce capital est de nature, plus qu'ailleurs, à précipiter l'émergence d'une culture partagée et systématique de l'évaluation.

Le travail d'ingénierie administrative et méthodologique de formalisation de l'activité d'évaluation est le chantier à engager pour tirer le meilleur parti de cette situation.

Au Ministère de l'Enseignement Supérieur :

La création de cette direction date du début des années 1990. Dans son appellation elle est largement inspirée de l'expérience française⁶³. De même

⁶³ Direction de la Programmation et du Développement au Ministère de l'Education Nationale dirigée par Claude Thélot.

qu'elle intervient à un moment où tout en conservant à cette structure des attributions assez caractéristiques d'une entité en charge de la planification, le législateur a souhaité éviter une telle appellation jugée obsolète.

En matière de production et de traitement de l'information, les travaux de la DEP servent deux types d'actions, qui sont au cœur des missions de cette entité :

Une action de pré-évaluation de projets adossée à trois types de travaux :

- Des travaux prospectifs à long terme permettant de dégager l'horizon des grandes contraintes ;
- Des projections à moyen terme permettant d'apprécier les capacités d'accueil des établissements et de justifier leur extension ou la création de nouveaux bâtiments, et d'en estimer les coûts ;
- Des prévisions à court terme au moyen d'un outil de régulation qu'est la carte universitaire permettant de réguler l'affectation géographique des effectifs.

Les projections à moyen terme fournissent l'occasion d'engager des évaluations à priori, de projets de création d'entités nouvelles⁶⁴.

En matière d'évaluation à posteriori, la DEP « *évalue globalement le système d'enseignement* » à travers des indicateurs globaux de performance, dont en particulier la mesure du rendement interne du système.

Aussi, le champ de l'activité évaluative couvert par la DEP ne comprend ni les établissements publics ni les programmes pédagogiques. En effet, le principe d'autonomie des établissements d'éducation et de formation, figurant dans la Charte, suggère que la mise en œuvre de cette mission ne saurait être du ressort de l'administration.

C'est dans ce même esprit sans doute, que le législateur a souhaité séparer les fonctions d'évaluation d'une part, des fonctions de répartition et d'affectation des crédits entre les établissements, d'autre part. Il a prévu à cet effet de confier les tâches d'évaluation à un organe indépendant⁶⁵ qui a pour mission de « *contrôler et d'évaluer l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, relevant aussi bien du secteur public que privé* »⁶⁶. Un projet de loi relatif à la création de cette instance devait initialement être proposé à l'automne 2001 à la suite d'un rapport de la Banque Mondiale en 1998.

⁶⁴ Cette pratique est courante et sert en quelque sorte de « gage de sérieux » dans les négociations avec le Ministère des Finances pour l'obtention de crédits affecter à la création ou à l'extension d'un projet ou d'une unité. Plusieurs ministères ont d'ailleurs recours à ces travaux « auto-justifiants » connus pour prendre quelques libertés avec les exigences méthodologiques de la démarche évaluative.

⁶⁵ Cf. Charte Nationale de l'Éducation et de la Formation, Levier 6 : *Orientation éducative et professionnelle*. Point n°103.
Espace V, -levier 16 : « *Améliorer la gouvernance et l'évaluation continue du système d'éducation formation.* »

⁶⁶ A. Berhil; Enseignement supérieur : « *Une agence d'évaluation indépendante* » L'économiste- du 22/08/2001.

Essentiellement versé sur des missions de contrôle et de vérification des aspects pédagogiques confiés à des inspections, cet organe a été conçu dans un souci d'amélioration de la qualité de l'enseignement. Dotée dans ses attributions d'un pouvoir d'appréciation (et de sanction) en matière de délivrance des autorisations et agréments aux établissements, cette instance, en associant dans un même acte, contrôle et évaluation ne peut programmer et superviser ses activités évaluatives que par établissement. Or, l'évaluation de la politique publique d'enseignement supérieur, notamment dans ses aspects pédagogiques, ne peut être que globale et surtout dissociée de toute logique de contrôle.

Les pouvoirs publics semblent avoir renoncé à un tel projet, et opté pour une instance en charge de l'évaluation du système éducatif dans sa globalité qui aura pour missions « *l'évaluation régulière de la qualité et de la pertinence des enseignements dispensés au niveau de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle* »⁶⁷. Une « structure légère » rappelle t on, rattachée au département du Premier Ministre est préférée à la création d'un établissement public. Elle permettra de « *disposer d'un outil performant d'évaluation et contribuera à une meilleure définition des politiques publiques* ».

'(...)L'évaluation de la politique publique d'enseignement supérieur, notamment dans ses aspects pédagogiques, ne peut être que globale et surtout dissociée de toute logique de contrôle.'

Pas plus que dans les textes, la pratique de l'évaluation au Maroc n'est susceptible de faire état de réalisations probantes. N'étant pas intégrée en vertu de dispositions juridiques contraignantes au système et à la chaîne de production de la norme publique. La démarche évaluative n'a donné lieu qu'à une production quantitativement faible et qualitativement disparate.

Sans doute, faut-il y voir un rapport de cause à effet. Mais bien davantage, car la pratique en la matière est d'abord le reflet d'un contexte institutionnel faiblement incitatif, marqué par le flou dans l'organisation et l'imprécision des missions qui incombent aux acteurs publics potentiellement concernés par le développement d'une telle activité.

Le bilan qui peut en être dressé est le suivant :

⁶⁷ C'est lors d'une réunion, en Juillet 2003, de la Commission Interministérielle Spéciale pour la Réforme de l'Éducation et la Formation (CISREF) que l'annonce en a été faite, et que le projet a été présenté par M. Taïeb Chkili, Président de la commission chargée du projet d'instance d'évaluation. Un comité technique issu de cette commission était chargé de « *se pencher sur les mesures nécessaires à la mise en place effective et dans les meilleurs délais de cette instance* ». Voir « *Le Premier Ministre préside une réunion de la CISREF : Mise en place d'une instance d'évaluation* »; Le Matin du Sahara du 23 Juillet 2003.

- Un bilan quantitatif relativement maigre, en termes de production de rapports d'évaluation à proprement parler ;
- Un fou conceptuel que traduit la confusion des usages et pratiques rangés sous cette appellation, et qui signale avant tout l'absence de référentiel en la matière ;
- S'ensuit une configuration institutionnelle illisible, que ni les textes ni la pratique, ne parviennent pour le moment à fixer dans un contenu communément admis et partagé.

3) Du flou conceptuel au flou organisationnel :

Deux cas de figure dominent le paysage administratif marocain tel qu'il est régi par les textes juridiques en vigueur :

1. La notion d'évaluation est tantôt invoquée comme participant de dispositions juridiques plus larges qui tendent à l'assimiler à une technique de contrôle de l'action administrative. Diluée ainsi dans le corpus législatif et réglementaire relatif aux contrôles interne et externe, elle ne bénéficie d'aucune assise juridique qui en détermine le cadre général de mise en œuvre.
2. Tantôt elle participe des fonctions stratégiques que certaines administrations s'efforcent de développer en interne, en terme d'analyse et de traitement de l'information, au même titre que les missions de prospective et de suivi. Dans ce cas d'espèce, c'est l'environnement institutionnel qui est faiblement incitatif, et le positionnement des départements qui en ont la charge dans la hiérarchie administrative qui fait défaut. Ainsi, le rythme et les conditions d'élaboration et de diffusion des rapports d'évaluation reflètent non pas nécessairement un désintérêt des agents, mais plutôt le manque d'identité distinctive dont une telle activité est encore leste.

'Le caractère hybride de la notion ne saurait occulter ni dissiper le flou conceptuel qui demeure l'un des traits marquant du paysage institutionnel en matière d'évaluation.'

La pratique de l'évaluation ne peut en théorie excéder ce qu'autorise les textes. En rester à ce constat n'épuise cependant pas la question des usages multiples auquel une notion hybride peut renvoyer. Rendre à l'état explicite le décalage entre ce que stipule les textes et les pratiques concrètes renseignent sur le fou conceptuel qui entoure cette notion. La difficulté que nous avons eu à nommer les pratiques disparates, et à en fixer la portée du point de vue de la démarche évaluative, est symptomatique de ce flou. Le caractère hybride de la notion ne saurait occulter ni dissiper le flou conceptuel qui demeure l'un des traits marquant du paysage institutionnel en matière d'évaluation.

a. La démarche évaluative ne répond à aucun standard conceptuel :

Trois situations permettent d'en saisir les manifestations les plus saillantes :

Dans les situations et organes où la notion d'évaluation est la plus élaborée au plan conceptuel, elle est systématiquement inscrite dans une logique de contrôle dont elle est profondément imprégnée. Ce rapprochement conceptuel acquiert un relief particulier dans la conjoncture actuelle où le renforcement et la volonté de mise à niveau des dispositifs de contrôle encore déficients, entraînent dans leur sillage une multiplication, dans les discours, des références et des appels à l'évaluation.

L'Union Européenne⁶⁸ n'avait-elle pas émis plusieurs observations touchant à l'inefficacité des instances nationales d'audit, à la défaillance des systèmes d'évaluation et de contrôle interne, et aux lacunes afférentes aux normes professionnelles d'audit. De même que des recommandations visant l'amélioration de la gestion et de la performance de l'organisation⁶⁹ en moyens et en personnel⁷⁰ par rapport à l'étendue de leur mission, ont été formulées.

Considérée au mieux comme un dérivé du contrôle, l'évaluation bénéficie par défaut, et surtout dans les discours, de la volonté affichée à ce niveau. Au plan conceptuel et méthodologique, elle ne dispose d'aucun contenu en propre. Il n'est pas au demeurant indifférent de relever que dans la plupart des discours des responsables, cette notion est évoquée en fin de phrase comme s'il s'agissait d'une référence convenue. Ce qui permet de faire l'économie de toute explicitation et formalisation conceptuelle.

Tout se passe comme ci, un ordre de priorité renvoyait l'évaluation à une étape ultérieure qui présuppose au préalable le fonctionnement satisfaisant des dispositifs de contrôle !

Il y aurait donc une certaine logique, voire une montée en charge pourrait nous dire, dans l'enchaînement et la maturation des dispositifs de remontée de l'information qui commencerait par le contrôle classique jusqu'à l'évaluation en passant par le contrôle de gestion et l'audit.

Il n'est certes pas infondé d'affirmer que l'approche évaluative présuppose le fonctionnement préalable et satisfaisant des dispositifs de contrôle. Comment procéder à des évaluations de politiques de programme ou d'entités si le problème de la régularité et de la conformité à la norme des actes de gestion administratifs

*'Tout se passe
comme ci, un ordre
de priorité
renvoyait
l'évaluation à une
étape ultérieure
qui présuppose au
préalable le
fonctionnement
satisfaisant des
dispositifs de
contrôle !'*

⁶⁸ J.O. de la Communauté Européenne du 14/11/1995.

⁶⁹ M. Harakat, « Finances publiques et droit budgétaire au Maroc », 2002.

⁷⁰ M. Ktiri, « L'I.G.F » in REMA, n° 5, 1996, p 70.

et financiers n'est pas au préalable du moins résolu, sinon isolé et séparé du raisonnement ! « De même qu'il est exact que l'absence d'instruments de contrôle de gestion constitue un obstacle au travail d'évaluation, il est entendu que l'évaluation doit être étrangère à tout processus de sanction liée aux procédures de contrôle », qui elles, ressortissent obligatoirement d'une logique binaire qui fait peu de place à la discussion et au dialogue (Cf. encadré 2).

Encadré 2 : Du contrôle de gestion à l'évaluation.

(...) Nous n'avons pas encore insisté sur la différence de nature entre l'évaluation et le contrôle de gestion. Il est nécessaire, d'une part, de bien séparer les étapes et les priorités, d'autre part, d'apprécier l'enchaînement des démarches. Tel haut responsable d'un corps d'inspection disait, à juste titre, que, compte tenu des problèmes et des urgences, il lui paraissait indispensable de privilégier l'inspection par rapport à l'évaluation. De fait, devant les risques de corruption et de malversation, le choix est vite fait, et l'évaluation n'a une justification que lorsqu'elle s'opère sur un terrain dégagé de ce type d'errements. On ne dira également jamais assez que l'évaluation doit être étrangère à tout processus de sanction, précisément parce qu'elle est discussion et dialogue et qu'elle ignore par nature le raisonnement en blanc et noir.

Pour le *contrôle de gestion*, les choses se présentent différemment. L'absence d'instruments de contrôle de gestion constitue un obstacle ou, pour le moins, un facteur de ralentissement au travail d'évaluation. Toute *évaluation* doit s'appuyer sur des éléments d'appréciation et d'analyse chiffrés, dont l'un des plus importants est naturellement fourni par le contrôle de gestion. Toutefois, le processus d'évaluation joue également en amont : en tant que procédure d'analyse des questions et des critères pouvant servir à porter un jugement sur une politique, il conduit à s'interroger sur les indicateurs pertinents. Ceux-ci ne tombent pas du ciel ou d'autorités gardiennes de la vérité et de l'orthodoxie, mais d'un débat libre entre ceux qui ont à connaître d'une politique. *Rendre une politique évaluable*, c'est d'abord déterminer quels sont les instruments qui vont permettre de se forger un jugement sur elle. C'est tout le mérite, sans aucune démagogie, des processus d'évaluation participatifs.(...)

Extraits de, N. Tenzer, « Une politique peut-elle être évaluée ? In *Informations sociales*, 2003.

Toutes les fois que la notion d'évaluation est invoquée dans les textes ou dans la pratique, jamais son champs d'application ne couvre l'ensemble des aspects relatifs à une politique publique. On évalue des entités, des projets de développement, des programmes, des systèmes mais rares sont les politiques publiques qui ont fait l'objet d'une évaluation à proprement parler. De plus, le faible contenu conceptuel et méthodologique dont est investi cette notion, quand elle est mobilisée, suscite en retour plus d'une interrogation sur la finalité, la portée et les attendus relatifs à la démarche engagée. Ces interrogations récurrentes chez les personnes auditionnées, portent sur l'objet (Qu'est ce qu'on évalue ?), le sens revêtu (pourquoi on évalue ?) et les destinataires (pour qui on évalue ?) des travaux d'évaluation, laissent entrevoir le flou de la démarche qui vient se superposer au flou conceptuel.

b. Le flou organisationnel fait écho au manque d'élaboration conceptuelle :

Ce flou conceptuel trouve un prolongement naturel dans la configuration institutionnelle et administrative en terme d'organisation.

Nous avons vu précédemment vu que le paysage institutionnel du contrôle au sens large nous met en présence de deux situations. *Une première*, qui répond à une conception horizontale et intersectorielle du contrôle et de l'audit, principalement et de l'évaluation accessoirement, et dont les deux acteurs principaux sont l'IGF et la Cour des Comptes ⁷¹. *Une deuxième situation* qui fait plutôt prévaloir une approche sectorielle et verticale de l'évaluation et du suivi, internalisée au sein de certaines administrations (Cf. annexe 2).

'(...) La diversité des instances de contrôle et d'évaluation, mais ne dit rien de la coordination de leur intervention.'

S'agissant des organes de contrôle et du paysage institutionnel dans lequel ils opèrent. Le survol rapide auquel nous nous sommes livrés fait ressortir la diversité des instances de contrôle et d'évaluation, mais ne dit rien de la coordination de leur intervention. Le cas des rapports entre l'IGF et la Cour des Comptes est éloquent de ce point de vue, en ce sens que ces deux instances aujourd'hui les plus sollicitées, paraissent à l'évidence les mieux prédisposées à promouvoir la culture de

l'évaluation dans l'administration.

Ces deux entités ont quasiment les mêmes attributions en matière de contrôle classique, de contrôle de gestion et d'évaluation, et ne se distinguent que par leur statut. Dans un cas, nous sommes en présence d'un organe de contrôle interne à l'administration, dans l'autre nous avons affaire à une juridiction qui vient de voir son indépendance renforcée, et consacrée par la Constitution.

Or, il est frappant de voir combien le caractère conflictuel et l'absence de coordination des interventions de ces deux organes l'emportent très largement sur la recherche de complémentarité. Sans vouloir restituer le détail des « accusations réciproques » que se lancent ses deux organes, l'essentiel du conflit porte sur la circulation et l'échange d'informations⁷² et sur le statut⁷³.

⁷¹ Nous pourrions y adjoindre dans une acception large d'autres directions relevant du Ministère des Finances qui exercent des missions de contrôle et d'audit (CED, DEPP...) ou encore d'études d'impact. (DPEG).

⁷² Le problème avec la Cour des Comptes a été déclenché à l'occasion du 40^{ème} anniversaire de l'IGF lorsque celle-ci a présenté le bilan de ses activités (sur deux ans, 130 interventions). Une semaine plus tard, le Premier président de la Cour « accuse » l'IGF de ne transmettre à la Cour que 8 dossiers (RAM, RTM, MAP, COMAPRA, COMANAV...) sur les 130. Les 8 dossiers remis sont jugés par l'IGF comme étant les plus importants ! Et l'IGF de renchérir quelles suites d'abord la Cour a-t-elle réservée aux rapports transmis ?

⁷³ La Cour met en cause, l'indépendance de l'IGF, qui ne serait pas un « organe supérieur de contrôle » mais un « organe de contrôle interne », le caractère partial de ses recommandations qui ne sont pas à l'abri des interférences du politique sous la tutelle duquel elle est soumise, en terme d'instrumentalisation.

« L'IGF, contrairement à ce que pensent les gens, jouit de l'indépendance nécessaire dans le processus d'accomplissement de ses missions (structures de contrôle, fixation de son programme annuel.) »⁷⁴

Ce conflit larvé a atteint son paroxysme lorsque la Cour s'est opposée aux nouvelles missions et attributions que la révision du texte de 1960 envisageait de confier à l'IGF. Cette situation de blocage persiste depuis 2000, malgré les tentatives d'arbitrage du Premier Ministre. Elle est cependant emblématique de l'incapacité des acteurs publics à dégager un cadre légal et institutionnel suffisamment clair et cohérent.

Concernant toujours le positionnement institutionnel des instances à vocation intersectorielle, hors organes de contrôle, autrement dit principalement le CNEP, le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics et dans une moindre mesure la DPEG. La configuration en matière d'évaluation renvoie à deux aspects fondamentaux qui conditionnent toute évolution en matière d'évaluation d'actions intersectorielles. Le premier aspect touche à l'interministérialité dans son organisation institutionnelle, et les outils qu'elle est susceptible de mobiliser dans le but d'impulser et de superviser des évaluations de politiques ou de projets dans lesquels sont impliqués plusieurs départements ministériels.

« L'interministérialité ne fonctionne pas. Ce qui génère au Maroc plusieurs administrations au lieu de l'Administration »

De ce point de vue, il est inutile de s'attarder sur les supports institutionnels susceptibles d'abriter de telles responsabilités. Ni le CNEP dans son isolement et son dénuement, ni le Ministère des Secteurs Publics ne se sont révélés en mesure de tracer une perspective dans ce sens. Tout juste est-il permis d'espérer, qu'à la faveur de l'adoption du texte relatif à la réorganisation des ministères, la question acquiert un supplément d'acuité pour justifier une réflexion sur le positionnement institutionnel et politique adéquat, qu'un dispositif permanent de cette nature requiert.

A présent et s'agissant du positionnement des organes administratifs en charge de missions d'évaluations logés dans certains ministères. Cette question pose plus largement, celle relative au développement des fonctions stratégiques au sein de l'Etat, et au renforcement des capacités d'analyse et d'évaluation qu'il appelle. Elle renvoie donc au chantier de la modernisation fonctionnelle de l'Etat (§ 3), dont l'effet attendu de la promotion de l'activité évaluative, est son articulation au processus

'En dépit de l'absence d'un référentiel partagé inspirant des principes méthodologiques, et du caractère non public de ces auto-évaluations, ces initiatives autorisent un premier contact avec la démarche évaluative.'

⁷⁴ Avis de la Cour des Comptes du 25 et 26 octobre 1995 publié in Rapport annuel relatif à l'exercice 1994 portant sur l'art. 4 des protocoles relatifs à la coopération financière et technique publié in J.O. des communautés européennes du 14 novembre 1995. Cf. à ce titre, M. Harakat « L'audit et contrôle interne des projets finances », In Revue Française d'Audit Interne, n°133, Février 1997.

décisionnel afin de contribuer à le rendre à la fois plus rationnel, plus légitime et plus transparent.

En dépit de l'absence d'un référentiel partagé inspirant des principes méthodologiques, et du caractère non public de ces auto-évaluations, ces initiatives autorisent un premier contact avec la démarche évaluative. Elles sont de ce point de vue positives, même si l'essentiel de cette première immersion s'effectue à l'occasion de l'évaluation d'un projet ou d'un programme financés par des organisations internationales. En effet, ces dernières tendent de plus en plus à inscrire l'évaluation dans le cycle de vie des opérations qu'elles financent, comme une conditionnalité.

Le constat est vite établi sur la pauvreté du paysage marocain en matière d'évaluation.

Quatre séries de raisons sont en général invoquées pour expliquer les entraves à son développement :

- Les niveaux hiérarchiques relativement faibles, et les moyens humains et financiers modestes affectés. Les données font ressortir que la part du budget allouée aux travaux en tout genre, durant les trois dernières années, se situe aux environs de 3% du budget global d'investissement ;
- L'absence de cadre juridique clair et cohérent imposant la pratique de l'évaluation à l'instar des corps de contrôle (IGF, Cour des Comptes) ;
- Le manque de mécanismes de liaisons et d'interactions entre les différentes unités ministérielles (absence de capitalisation des expériences vécues) ;
- Enfin, des aspects liés à la commande d'évaluation, encore trop faible, et à l'offre d'évaluation qui requiert des compétences multidisciplinaires éprouvées, non encore mobilisées.

4) Une perspective lointaine dans le travail et l'action du Parlement :

Parmi les démocraties occidentales, celles dans lesquelles l'activité évaluative y est la plus enracinée sont aussi celles qui connaissent un régime de séparation des pouvoirs prononcé, garantissant un réel contrôle parlementaire adossé à des moyens autonomes. A contrario dans le cadre du parlementarisme rationalisé caractéristique de la V^{ème} république française, l'évaluation n'a jamais pu être véritablement mise au service du contrôle politique qu'exerce le Parlement sur le gouvernement.⁷⁵ La place du Parlement dans les institutions de la V^{ème} république, qui se traduit par un soutien objectif de la majorité parlementaire au gouvernement qui en est issu, ne favorise pas en outre la constitution d'un pôle d'évaluation indépendant de l'exécutif. Même si la tentative la plus récente et la plus aboutie reste l'initiative qui est aujourd'hui à l'origine de l'adoption récente par la France d'une nouvelle constitution financière.⁷⁶

Au Maroc, la donne institutionnelle demeure, malgré certains développements positifs apportés par la révision constitutionnelle de 1996⁷⁷ et par quelques initiatives parlementaires en matière de contrôle, largement marquée par la prédominance de l'exécutif dans ses rapports avec le Parlement.

En l'absence de capacité autonome d'expertise et d'analyse, cette prédominance de l'exécutif se double d'une totale dépendance du Parlement en matière d'accès à l'information nécessaire à l'exercice de ses attributions.

C'est dire que dans une telle configuration, le peu d'intérêt que manifeste l'exécutif à l'endroit de l'activité évaluative, n'incite guère sa prise en compte par l'institution législative. De fait, elle semble complètement absente du champ des préoccupations actuelles.

'En l'absence de capacité autonome d'expertise et d'analyse, cette prédominance de l'exécutif se double d'une totale dépendance du parlement en matière d'accès à l'information nécessaire à l'exercice de ses attributions.'

⁷⁵ Rétrospectivement, l'initiative « renouveau du service public » lancé par le Premier Ministre Rocard, ainsi que celle de 1998 engagée par Jospin, renfermeraient une acception commune de l'évaluation davantage considérée dans sa dimension managériale. Au service d'un projet de modernisation de l'administration, l'évaluation était un moyen pour l'administration de mieux se connaître pour mieux se gérer. La procédure « démocratie » de conduite de l'évaluation préconisée dans le rapport Viveret n'est pas parvenue à édulcorer ce trait marquant.

Voir F. Gallemand : « La politique rocardienne de modernisation administrative » in la Gouvernabilité, p 227, PUF, 1996. Les lois de 1996 instituant les offices parlementaires d'évaluation marquent cependant une volonté de rapprocher le contrôle politique de l'évaluation, mais les moyens et pouvoirs accordés à ces offices sont incomparables avec les offices américains.

⁷⁶ La perspective a radicalement changé y compris en France à la faveur du rapport Fabius qui a érigé en devise, l'expression : « contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins », cf. Assemblée Nationale, Rapport du Groupe de travail sur « L'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire », 27 Janvier 1999.

⁷⁷ Allusion est faite au préambule et à la référence à la Déclaration des Droits de l'Homme, en terme de reddition des comptes et de droits pour le citoyen -contribuable.

Deux raisons expliquent aisément cette situation :

1. Les pré-requis au développement d'une capacité d'expertise en propre, en termes de moyens humains et matériels, sont loin d'être satisfaits ;
2. Le Parlement éprouve encore, plus d'une difficulté à exercer sa mission première.

Concernant le premier point, le constat est bien trop connu pour mériter d'être détaillé à nouveau⁷⁸. Il a trait pour l'essentiel, à l'indigence des moyens logistiques et matériels ainsi qu'aux carences en termes de ressources humaines mobilisables aux fins d'accroître l'autonomie du Parlement, sa capacité d'initiative et d'animation du débat public.

Les deux principales missions du Parlement sont, **le débat et l'adoption des lois après un examen attentif, et le contrôle de la bonne application par l'exécutif des lois votées et le compte rendu aux électeurs de l'action des ministres et de l'administration**. Si la première requiert que les projets de textes soient accompagnés d'une analyse en amont (*évaluation ex ante, études d'impact, rapports administratifs ou autre...*), la seconde met plus directement en relief l'importance de l'évaluation à posteriori de l'action publique.⁷⁹

a) Un Parlement dépendant en l'absence de pouvoir d'information :

Ainsi considéré, le travail parlementaire pour être convenablement mené doit satisfaire à trois préalables qui en conditionnent à la fois la qualité et l'efficacité. Il requiert au titre de la *première mission* que les parlementaires soient informés, qu'ils puissent se répartir efficacement le travail d'examen des textes et que la procédure de vote leur donne l'occasion de faire valoir leurs arguments. Sur tous ces points notre procédure législative est défailante.

L'accès à l'information est sans doute l'un des points noirs de la procédure.

⁷⁸ Le lecteur pourra se référer notamment au §; III de la 1ère partie du Rapport de mission réalisé pour le compte du PNUD par P. Spitz, Kh. Ben Osmane portant sur l'évaluation du programme intitulé « *appui au programme-cadre national de gouvernance et de renforcement institutionnel* », Avril 2002.

⁷⁹ En matière d'évaluation, et autant sur les plans méthodologiques que des finalités, l'activité évaluative peut porter sur une loi en tant que telle comme elle peut avoir pour objet, comme nous l'avons indiqué, une action publique. Ainsi, en France, il existe un dispositif d'évaluation de la législation, l'Office parlementaire de la législation, créé en 1996 par une loi. L'évaluation législative restant le travail permanent des commissions parlementaires, cet office n'a publié jusque là que deux rapports. Au Maroc, nous conviendrons que cette distinction qui reflète bien l'étendue du champ des possibles en matière d'évaluation, ne saurait avoir dans l'état actuel de la pratique au Maroc, de pertinence autre que cognitive.

Des parlementaires bien informés, supposent que le dépôt d'un texte soit accompagné d'un argumentaire circonstancié autre que le seul exposé des motifs. Or, il est rare qu'ils aient accès aux études et documents préparatoires en amont qui ont précédées l'élaboration d'un texte ! Dans ce domaine, pas plus que nous n'avons de pratique en matière d'évaluation, nous n'avons dans notre culture administrative de traditions réellement établies. A titre de comparaison, si la France, dont nous avons hérité de la culture administrative, connaît un retard relatif en matière d'évaluation, en revanche, elle continue à privilégier des formes plus traditionnelles d'expertise, souvent internes à l'administration ou commandées à une personnalité, à des experts privés, à une « commission de sages » ou encore à la Cour des Comptes.⁸⁰ De même que le Parlement s'est lui-même doté de moyens en propres (Cf. encadré 3).

Encadré 3 : Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

A été créé, par la loi n° 96-517 du 14 juin 1996, un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques composé de deux délégations, constituée l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat. Il a mal fonctionné. Sa composition bicamérale a naturellement conduit à des blocages en cas de cohabitation, les procédures de lancement des évaluations se sont révélées lourdes à mettre en œuvre. Il n'a pu produire qu'un nombre modeste d'évaluations puisque quatre rapports seulement ont été publiés. Il a donc fini par être supprimé, dans un relatif consensus, par l'article 94 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000). Ses fonctions, dans le champ des finances publiques, ont été reprises par la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, créée chaque année depuis 1999 et le Comité d'évaluation des politiques publiques du Sénat, institué en 2000, structures sans texte, mais consacrées, d'une certaine façon, par les articles 57 et 59 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Dans ce contexte, l'absence de capacités d'expertise autonome⁸¹ place de fait le Parlement dans une situation de dépendance par rapport à l'administration et d'extrême vulnérabilité vis à vis des différents groupes de pression concernés par un projet de loi.

S'agissant à présent et en matière de contrôle à posteriori de l'application des lois, le constat est encore plus frappant : l'information dont disposent les parlementaires sur l'action du gouvernement est quasi

⁸⁰ Pour avoir un aperçu du paysage français en matière d'expertise s qu'il a suscitées, cf., Assemblée Nationale, Rapport d'information, d'évaluation et de perspectives économiques et sociales », mai 2003. P auxquels le Parlement a recours, effectuer des travaux d'évaluation, français face au défi de l'évaluation des politiques publiques », in Thoeni publiques », l'Harmattan p 49-54.

⁸¹ C'est sans doute déjà beaucoup dire que de parler d'expertise, qu même pas d'assistants parlementaires ! Sans évoquer l'absence de v encore de cellule de recherche. Le centre de documentation dont le récemment ne souffre t il pas avant tout d'un manque affligeant de lecteurs !

'Si l'accès à l'information conditionne le contrôle, quel qu'en soit l'étendue et la portée, l'optimisation de l'intervention du Parlement dépend de la base et de la qualité de l'information dont il dispose.'

inexistante sinon biaisée et très partielle. Une fois la loi votée, le Parlement cesse d'être informé sur le succès ou l'échec de sa mise en œuvre. Certaines lois ne sont jamais appliquées, car non accompagnées de décrets d'application. D'autres le sont mais sans qu'une évaluation officielle n'ait été faite ou en tout cas communiquée. Cette situation d'ignorance dans laquelle est tenu le Parlement est particulièrement propice aux grands effets d'annonce (de manche) sur les priorités du gouvernement. L'absence de suivi et de remontée d'information facilite la politique du tout prioritaire et entrave la capacité à engager des débats de fonds sur la mise en œuvre effective des politiques !

En toute hypothèse, un Parlement peu informé et souvent mal informé n'est pas en mesure de contrôler efficacement le gouvernement et à fortiori se prononcer sérieusement sur l'efficacité d'une politique au sens où nous l'avons défini.

Deux moments cruciaux de la vie parlementaire donnent la pleine mesure des limites des procédures d'accès à l'information et des mécanismes de dialogue entre le Parlement et l'exécutif : *le vote de la loi de finances et de la loi de règlement, et l'action des commissions permanentes et d'enquête.*

Si l'accès à l'information conditionne le contrôle, quel qu'en soit l'étendue et la portée, l'optimisation de l'intervention du Parlement dépend de la base et de la qualité de l'information dont il dispose.

b) Les limites du « contrôle » opéré par les commissions parlementaires :

L'information du Parlement sur l'action gouvernementale et de l'administration sur toutes les questions intéressants la vie de la nation est assurée dans la plupart des cas, par le travail des commissions permanentes⁸² et par les commissions d'enquête. Les membres des assemblées ont également la possibilité de poser des questions aux ministres et de leur adresser des interpellations.

Les moyens essentiels d'information des commissions sont l'audition et la collecte d'informations et de données administratives.

Par delà le manque de moyens humains et matériels d'investigation et d'étude mis à leur disposition, les commissions permanentes, qui ont pour mission d'examiner les textes avant leur vote par le Parlement, souffrent principalement de *trois maux*⁸³ : elles sont trop peu nombreuses (6 au total pour la chambre des représentants), souvent pléthoriques, et couvrent un champ de compétences trop large.

Cette situation peu favorable à l'exercice rigoureux de leurs missions, rend en outre difficile la spécialisation dans certaines matières où la valeur ajoutée du Parlement pourrait se manifester de manière plus affirmée. De plus, ces commissions permanentes ne peuvent obtenir, en terme d'audition et d'accès à l'information, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.⁸⁴ (Cf. encadré 4)

Encadré 4 : Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)

La volonté d'accroître la qualité de l'évaluation parlementaire en matière budgétaire a débouché sur la création en 1999, au sein de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, de la MEC. S'appuyant sur l'expertise de la Cour des Comptes, elle a en particulier pour mission d'inciter les administrations à raisonner en termes d'objectifs-résultats-contrôle. Elle est appelée à jouer un rôle essentiel dans le dispositif d'évaluation qui se mettra en place avec la LOLF (articles 57 et 59 de la loi organique relative aux lois de finances).

Ainsi, et pour obtenir des informations sur un point précis, la constitution de 1992 révisée en 1996⁸⁵ donne la possibilité aux deux chambres de mettre sur pied

⁸² Art. 42 de la Constitution.

⁸³ Sans évoquer les gaspillages de temps résultant d'une procédure législative considérablement alourdie du fait de l'effet « doublon » des deux chambres, et des discussions en séances plénières, qui malgré le travail de préparation réalisé en commission, ne distingue que rarement l'essentiel du secondaire dans le traitement d'un texte.

⁸⁴ C'est par exemple le cas en France où cette procédure, qui consacre une forme de transparence budgétaire a été introduite en 1996 et consolidée en 2000 par l'attribution d'un « pouvoir général de contrôle » des recettes et dépenses publiques aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances.

⁸⁵ L'article 42 de la Constitution de 1996 stipule que « *outré les commissions permanentes (...), peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande de la majorité, des membres de l'une des deux chambres, des commissions d'enquête formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions et soumettre leurs conclusions à celle-ci. Il ne peut être crée de commission*

des commissions d'enquête. Ces dernières sont le produit de toute une évolution chaotique, jalonnée de résistance et de compromis⁸⁶ liées à l'environnement politique et institutionnel.

Cependant, malgré ces obstacles plusieurs commissions d'enquête avant et après leur consécration par la constitution, ont été constituées entre 1979 et 2001 portant sur des événements et des scandales financiers⁸⁷.

Le terme enquête doit être compris stricto sensu, en ce sens qu'il n'englobe pas la notion de contrôle ni la notion d'évaluation des politiques publiques⁸⁸.

Il n'en reste pas moins que les rapports présentés par les commissions d'enquête sur le CIH et la CNSS, ont permis de mettre en évidence quelques-unes des défaillances structurelles auxquelles se heurtent la gestion de ces deux entreprises publiques (*sincérité du système d'information, organisation, clarté des procédures, motivation des ressources humaines, transparence, contrôle, stratégie, etc.*)⁸⁹.

L'efficacité de ces commissions demeure fortement altérée par *trois dispositions* :
En premier lieu, elles ne peuvent être créées qu'avec l'assentiment de la majorité. Ce qui signifie *de facto* que le gouvernement dispose d'un droit de veto sur leur mise en place.

En second lieu, ces commissions revêtent un aspect temporaire. Leur rapport d'enquête doit être présenté dans un délai maximum de six mois. Certes, **si cette disposition permet à coup sûr d'éviter l'enlisement, elle n'en apparaît pas moins rigide, au regard des difficultés auxquelles se heurte la procédure d'audition : en effet, la difficulté d'assurer l'obligation de comparaître demeure posée et ne peut être sanctionnée que par les tribunaux ordinaires !**

Certes, les commissions d'enquête sont autorisées à collecter les informations qu'elles estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission⁹⁰, à l'exception des documents et rapports revêtant un caractère secret et concernant la défense, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat. Mais ne nous leurrions pas, les travaux auxquelles elles donnent lieu, ne sont pour la plupart que le résultat de l'implication personnelle d'un nombre très réduit d'élus, qui ont mené eux-mêmes les investigations, sans bénéficier du concours de structures spécialisées.

d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création. Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport. »

⁸⁶ M. Madani « Les commissions parlementaires d'enquête », in L'institution parlementaire - REMALD n° 23 - 2000.

⁸⁷ L'affaire du baccalauréat le 11 juin 1979, les événements de Fès le 12 avril 1992, les affaires de stupéfiants en 1996, le CIH en 2001 et la CNSS en 2002.

⁸⁸ M. Madani *op. cit.* p. 163.

⁸⁹ Voir interview de M. Harakat au quotidien « *Al ittihad Al ichtiraki* » n° 6388 du 4 fév. 2001.

⁹⁰ D'ailleurs le rapport de la Commission CIH a bénéficié d'une partie des investigations conduites par l'IGF sur cet établissement. Le concours de l'IGF est de ce point de vue à la fois positif et négatif. Positif car la commission ridiculement dotée en moyens d'investigation n'avait pas d'autres sources donc d'autre choix. Négatif, car cet état de fait confirme la dépendance à l'égard de l'exécutif du point de vue de l'accès à l'information en quantité et en nature !!

'(...) Les travaux auxquelles elles donnent lieu, ne sont pour la plupart que le résultat de l'implication personnelle d'un nombre très réduit d'élus, qui ont mené eux-mêmes les investigations, sans bénéficier du concours de structures spécialisées.'

Enfin, le recours aux commissions d'enquête demeure restreint car nécessairement réservé à des dysfonctionnements constatés, et portés au préalable à l'attention du Parlement afin de justifier la mise en place d'une commission. Ce qui présuppose bien évidemment que le Parlement dispose d'informations autres que celles rapportées par la presse et accessoirement par l'administration elle-même ! Or, l'absence de crédits d'études afin de commander des audits, le concours encore limité de la Cour des Comptes ⁹¹, font que le Parlement est prisonnier d'un curieux paradoxe : il est dépendant de l'administration pour contrôler l'administration !

En dernier lieu, observons que prévaut chez nous cette conception bien française, mais néanmoins singulière de la séparation des pouvoirs, qui interdit que des commissions d'enquêtes soient lancées sur des affaires faisant l'objet de poursuites. Comme ci le travail d'information des parlementaires pouvait et devait se confondre avec l'action de la justice, qui elle seule est effectivement fondée à déterminer les responsabilités civiles et pénales.

c) La prééminence de l'exécutif dans les lois de finances et de règlement :

Dans plusieurs domaines jugés essentiels, le gouvernement ne peut agir qu'en vertu d'une approbation préalable. Ce contrôle s'exerce notamment en matière budgétaire et fiscale.

Concernant l'autorisation budgétaire, le contrôle parlementaire se manifeste par le vote du budget. Le principe du consentement à l'impôt constitue la base du pouvoir budgétaire. Il exprime une réalité politique qui justifie l'intervention du Parlement, en tant que représentant des contribuables. L'affirmation de ce droit fonde le pouvoir politique et financier du Parlement.

Le pouvoir financier du Parlement est soumis à un corset de textes et règles constitutionnels et juridiques⁹². Ces dispositions peuvent être mises en œuvre par le gouvernement par décret.

Le Ministre des Finances dispose quant à lui, d'un pouvoir très large en matière d'élaboration et de préparation du budget⁹³, que la loi organique des finances de 1998 a du reste, conforté.⁹⁴

⁹¹ D'autant que la Cour des Comptes, soucieuse d'éviter toute « instrumentalisation politique » de son action, exige nous dit-on, que toute demande qui lui est adressée, soit rigoureusement motivée. Ce qui suppose un minimum de moyens d'études !

⁹² Au sens de l'article 50 de la Constitution, c'est le Parlement qui vote la loi des finances. Une intervention du gouvernement n'est concevable que si cette loi n'est pas votée dans le délai prévu (fin d'année). Dans ce cas, des dispositions peuvent être mises en œuvre par le gouvernement par décret. Le décret no 2 98 - 401 du 26 avril 1998 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances a précisé les pouvoirs d'ailleurs très larges conférés au Ministre des Finances en la matière.

⁹³ M. Harakat : « *Finances publiques et droit budgétaire* » Ed. Elmaarif - Rabat - 2004, p.89.

Cette prépondérance de l'exécutif, contraste avec le caractère réduit⁹⁵ des prérogatives laissées au Parlement en matière d'élaboration budgétaire.

La commission des finances demeure le seul interlocuteur valable du gouvernement dans le domaine économique et financier. Elle est chargée d'une mission d'information dont la source essentielle est l'administration.

'(...) La présentation annuelle du budget dans son volume, sa forme comme dans son contenu nous semble illustrer de façon édifiante, le gap qui caractérise la communication et l'échange d'informations entre l'exécutif et l'institution législative.'

La pratique des dépôts tardifs des projets de loi de finance par le gouvernement, rejait inéluctablement sur le travail parlementaire. En effet, le dépôt tardif de ce document, compte tenu d'une part des procédures d'examen et de vote régissant le projet de la loi des finances, et d'autre part du caractère complexe et ardu de la matière, ne permettent pas à l'ensemble des parlementaires de se familiariser avec son contenu (*Temps limité d'étude, contraintes de délai*).

Force est de constater, que tant sur le plan du délai de dépôt du projet de loi de finances que de l'information nécessaire à son étude, les lacunes

juridiques et institutionnelles demeurent. L'information des parlementaires reste fragmentaire et largement insuffisante.

Argumentaire budgétaire et décision politique :

Plus fondamentalement, la présentation annuelle du budget dans son volume, sa forme comme dans son contenu nous semble illustrer de façon édifiante le *gap* qui caractérise la communication et l'échange d'informations entre l'exécutif et l'institution législative. Plus encore, elle traduit simultanément le statut de *théâtre d'ombre* auquel était ravalé⁹⁶ l'institution parlementaire, mais aussi l'absence de distinction entre les registres politique et technique, dans le travail de l'administration, que traduit ce document. La meilleure illustration, en forçant à peine le trait, est à rechercher du côté de l'usage qui peut être fait, en terme de contribution au débat public, d'un document de plus de 1000 pages, difficilement

⁹⁴ Ibidem p. 44.

⁹⁵ A titre d'illustration, l'art. 51 lui interdit tout amendement entraînant une augmentation des dépenses ou une diminution de recettes. De même, la procédure de vote du budget est très restrictive puisque les crédits votés, concernant les traitements et pensions des fonctionnaires et le service de la dette publique, représentant une proportion importante des dépenses totales de l'Etat, sont reconduits automatiquement d'une année sur l'autre et font l'objet de vote unique. Elles échappent d'autant plus à un examen approfondi et réel de la part des députés d'autant que ces derniers ne disposent d'aucuns éléments d'analyse ou indicateurs permettant d'alimenter leur contribution à un débat parlementaire qui est de fait contourné.

⁹⁶ Le lecteur attentif ne manquera pas de relever que dans notre formulation nous avons pris soin de recourir à l'imparfait, pour préserver l'avenir pourrait-on dire, et surtout prendre acte des efforts récemment consentis notamment par le Ministère des Finances afin de pallier cette situation. Nous y reviendrons dans les pages qui suivent.

accessible dans son contenu comme dans sa formulation, et qui, sans doute pose plus de difficultés aux rares lecteurs courageux qui s'y aventurent, qu'il n'apporte d'éclairages !

Plus concrètement, le budget de l'Etat est censé comporter la traduction financière des politiques publiques. Or, la présentation qui en est faite est institutionnelle et obéit à une approche plutôt verticale au sens où les crédits y apparaissent par titre et par ministère, toutes actions confondues. Il est donc assez difficile, même pour un initié, d'identifier le montant global des crédits par destination, c'est-à-dire par axe de programme ou de politiques publiques, tous ministères confondus (*approche horizontale*).

'(...) Les critères techniques qui président à l'élaboration du budget et à sa présentation, ne sauraient être exclusifs d'une présentation davantage soucieuse des exigences du débat et de la délibération politique.'

Cette présentation reflète certes les préoccupations du Ministère des Finances. En effet, elle est conçue de sorte à lui permettre d'opérer ministère par ministère, les arbitrages rendus nécessaires par la conjoncture. Ce qui est compréhensible, sauf qu'en l'espèce **la régulation budgétaire occulte complètement les résultats d'une action publique appréhendée dans sa globalité de même que la contribution de chaque ministère à cette action.**

Cette situation est d'autant plus préjudiciable à l'exercice de la fonction politique de parlementaire, que la discussion en commission, des budgets

sectoriels (ministère par ministère) ne s'appuie pas sur des indicateurs de *reporting* de l'action des ministères.⁹⁷ Autrement dit, les critères techniques qui président à l'élaboration du budget et à sa présentation, ne sauraient être exclusifs d'une présentation davantage soucieuse des exigences du débat et de la délibération politique. Il n'est d'ailleurs pas certain, que le Ministère des Finances ne puisse en pareille circonstance, mieux faire valoir son rôle de « procureur contre la dépense ». Des travaux d'évaluation seraient d'un précieux recours dans le travail de retranscription en termes financiers des actions définies. C'est cette orientation, qui concourt à rendre intelligible la masse de documents dont le Parlement est destinataire à l'occasion de la loi de finances, que nous devrions songer à consolider, pour donner sens à la démocratie budgétaire.

L'examen et le vote de la loi de règlement : un processus contrarié

⁹⁷ Nous ne disposons pas à l'instar de la France de documents budgétaires de suivi, par domaine d'action (les « jaunes ») permettant une lecture globalisée de l'action gouvernementale ou encore les « blancs » obéissant à une logique de programme. De même que dans le cas de l'exécution de la loi de finances, le Parlement ne dispose de document de suivi tel que « la situation mensuelle budgétaire » (SMB) informant du solde d'exécution de la loi de finances et permettant ainsi d'apprécier l'évaluation des dépenses et des recettes par rapport aux prévisions. Ce document est en France rendu public depuis 1996 ;

La loi de règlement englobe l'ensemble des opérations financières de l'Etat. Elle permet de vérifier la conformité de ses résultats aux autorisations parlementaires. Le vote de la loi de règlement constitue un contrôle politique à *posteriori*⁹⁸ qu'exerce le Parlement sur le gouvernement grâce à l'assistance que lui prête dans ce cadre, la Cour des Comptes.

Sur le plan procédure, le projet de la loi de règlement est préparé par le gouvernement accompagné d'un rapport d'exécution dont le contenu est déterminé par la loi (art 92),⁹⁹ qui l'adresse à la Cour des Comptes. Cette dernière établit une déclaration de conformité à l'adresse du Parlement. L'art. 92 du code des juridictions financières dispose que : « dans le cadre de l'assistance qu'elle prête au Parlement et à l'occasion de l'examen du rapport sur l'exécution de la loi de finances, et de la déclaration générale de conformité que la cour établit conformément à l'art.47 de la loi organique des Finances, la cour répond aux demandes de précision que lui soumet au président de la chambre des représentants ou le président de la chambre des conseillers ».

'(...) Le Parlement se retrouve prisonnier et otage d'une situation dont le dénouement échappe à son emprise.'

La déclaration de conformité a, quant à elle pour objet « de rapprocher les résultats des comptes individuels produits à la cour par les comptables publics de ceux du compte général du Royaume établi et communiqué par le Ministre chargé des Finances »(art 94).

Le rôle du Ministère des Finances est donc fondamental dans ce processus d'élaboration de la déclaration de conformité.

Pour éviter la lenteur qui peut marquer l'établissement du compte général du Royaume de la part du Ministère des Finances, le législateur a fixé (art 95) un délai de six mois, tout en limitant les documents à produire par le Ministère des Finances, qui sont nécessaires et utiles pour le juge des comptes, dans l'analyse des conditions d'exécution de la loi des finances.

La loi permet également à la Cour des Comptes d'« effectuer toutes les investigations qu'elle estime nécessaire à l'analyse des conditions d'exécution des

⁹⁸ L'art. 47 de la LOF stipule qu'une loi dite de règlement « constate le montant définit des encaissements des recettes et d'ordonnement des dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année.

Le projet de loi doit être déposé sur le bureau d'une des deux chambres du Parlement, au plus tard, à la fin de la deuxième année budgétaire qui suit l'année d'exécution de la loi de finances. Il est accompagné d'un rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi des finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels comptables et le compte général du Royaume ».

⁹⁹ Il est sensé comporter, (art 92) :

- les résultats de l'exécution des lois de finances ;
- les observations suscitées par la comparaison des prévisions et des réalisations ;
- les incidences des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie sur la situation financière de l'Etat ;
- les actes modificatifs des dotations budgétaires et leur conformité aux dispositions de la loi organique des finances ;
- la comparaison entre les crédits définitifs après modifications et les opérations effectivement exécutées.

budgets des départements ministériels et autres organismes bénéficiant des crédits inscrits au budget de l'Etat. »

Par delà les aspects purement comptables de la procédure, cette masse d'informations compose à priori, un matériau précieux à la disposition du Parlement, de nature à renforcer ses moyens de contrôle de l'action du gouvernement. Reste que dans les faits, ce contrôle paraît encore bien théorique et illusoire dès lors que sont pris en compte les retards constatés dans l'approbation de la loi de règlement ! (Voir tableau ci-après). De fait, le Parlement se retrouve prisonnier et otage d'une situation dont le dénouement échappe à son emprise.

Date d'approbation des lois de règlement (1978- 2003)

| Loi de règlement | Date d'approbation |
|------------------|--------------------|
| 1978 - 1979 | 15 / 04/1994 |
| 1981 | 10/ 06/ 1987 |
| 1982 | 11/04/1988 |
| 1983 | 19/12/1989 |
| 1988 | 01/07/1991 |
| 1989 | 06/01/1997 |
| 1990 | - |
| 1991 | 1999 |
| 1992 | - |
| 1993 | - |
| 1994 | - |
| 1995 | 2002 |
| 1996 | 2003 |
| 1997 - 1998 | 2003 |

Source : M.Harakat "Finances publiques et droit budgétaire" Ed Elmaarif (2^{ème} édition) 2004 p.84.

Quelle signification politique peut revêtir dans la pratique, un débat parlementaire portant sur l'exécution d'une loi de finances vieille de cinq ans¹⁰⁰ ? La notion de contrôle est vidée de sa substance; quant au débat qui l'accompagne, il ne peut que susciter au mieux l'indifférence des parlementaires !

Quelle signification politique peut revêtir dans la pratique, un débat parlementaire portant sur l'exécution d'une loi de finances vieille de cinq ans ?

d) La réforme budgétaire : une occasion de valoriser le travail parlementaire

Dépendance à l'égard d'une seule source dans l'accès à une information au contenu partiel et discutable, et à l'expertise qui l'accompagne (Ministère des Finances) ; absence de moyens humains et matériels pour rendre intelligible et utilisable l'information reçue et à fortiori pour développer une contre expertise dans des domaines essentiels ; isolement de l'institution parlementaire qui ne

¹⁰⁰ Les choses étant ce qu'elles sont, et dans l'espoir que les retards seront progressivement rattrapés, il ne serait sans doute pas inutile, à défaut de contrôle politique, que ces débats qui précèdent le vote de la loi de règlement soient tout de même capitalisés en étant considéré comme des exercices de formation destinés à renforcer les connaissances en audit sinon des parlementaires du moins de leurs futurs assistants ! D'autant que le Parlement est dépourvu en moyens humains et logistique pour tirer profit de l'assistance apportée par la Cour des Comptes en matière du contrôle budgétaire.

peut s'appuyer sur aucun centre de ressources ou d'analyse indépendant pour améliorer ses capacités institutionnelles d'intervention et d'animation du débat public, tels sont en résumé, les éléments d'un constat qui dit quelque chose de la fragilité de l'institution législative.

Alors même que dans les matières budgétaires, nous avons vu combien l'assistance que procure la cour au Parlement semble virtuelle, le législateur n'a de surcroît pas jugé utile de placer le Parlement sur le même pied d'égalité que le gouvernement dans le domaine de l'évaluation des programmes et des projets !! En effet, le code des juridictions financières autorise explicitement ce « droit de tirage » en matière d'évaluation pour le Premier Ministre, au titre de l'assistance de la cour au gouvernement, sans en faire mention pour le compte du Parlement, qui semble pourtant bien plus fondé à le revendiquer pour les raisons invoquées précédemment !

Sans doute, prévaut le sentiment que la pratique de l'évaluation dans le contexte actuel de maturité de l'institution législative, est un luxe que le Parlement n'est encore en mesure de s'offrir. Cette attitude s'appuie sur le constat des dysfonctionnements décrits qu'il conviendrait d'abord de corriger.

Elle présente cependant un double inconvénient :

- Génératrice d'attentisme, elle n'incite pas à l'initiative puisque la logique qui la sous-tend consiste à attendre que le Parlement soit au préalable doté de moyens logistiques, humains et matériels pour pouvoir développer l'activité évaluative ;
- Elle est prisonnière d'une conception assez sommaire de l'évaluation comme un stade avancé de contrôle, et du coup peu sensible à ses apports potentiels spécifiques à la fonction parlementaire. S'il est exact que d'une part, le contrôle comptable et budgétaire doit nécessairement précéder l'activité évaluative sous peine de la rendre vaine¹⁰¹, que de l'autre, l'évaluation d'une action s'appuie sur certains des outils développés par l'activité de contrôle (outils de contrôle de gestion, de comptabilité...), il n'en demeure pas moins qu'ils ne peuvent être confondus. C'est dans cet esprit que mérite d'être envisagée la réforme de la procédure budgétaire aujourd'hui à l'œuvre.

¹⁰¹ De manière plus explicite, quelle signification accorder à l'évaluation d'une action mise en œuvre par une entité publique qui dans sa gestion comptable et financière transgresse les lois et règlements en vigueur ? Aucune, sous peine de prendre le risque d'imputer l'échec d'un programme à un défaut d'orientation dans les choix, quand il ne renvoie qu'à un problème de respect des règles ou encore de qualité du management au sens large. De même et à l'inverse, une entité publique répondant à tous les critères d'une gestion saine et efficace, ne signifie pas que les orientations qui commandent son action sont les plus appropriées. On peut en effet mettre en œuvre et exécuter avec brio des actions qui vont dans le mauvais sens ! Qualité et performances du management, et pertinence des orientations sont donc à distinguer.

'(...) C'est quasi-systématiquement à l'initiative des parlements qui en sont les commanditaires les plus « friands », que cette pratique s'est étendue.'

A cet effet, nous verrons que la contrainte de résultats qu'elle fait peser sur l'action publique se mesure certes à l'aune de critères budgétaires, mais qu'elle est aussi fondée sur l'appréciation de ses effets globaux que seul le développement de la démarche évaluative est susceptible de mettre au jour.

L'implication du Parlement devient alors décisive, dans la promotion d'une pratique dont les implications effectives cadrent parfaitement avec les

besoins du travail parlementaire tout en donnant une chance d'ouvrir plus largement la sphère publique sur la société

Les démocraties à forte maturité en matière d'évaluation ne s'y sont pas trompées. C'est quasi-systématiquement à l'initiative des Parlements qui en sont les commanditaires les plus « friands », que cette pratique s'est étendue.

III) DEVELOPPEMENT ET INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION AU MAROC : UNE EXIGENCE QUI SE PRECISE

Si l'évaluation est peu implantée dans le paysage institutionnel marocain, en revanche les pratiques évaluatives parmi l'administration existent, mais sont éparées, non systématiques et souvent peu codifiées dans leur méthodologie. Ce potentiel doit être mis à profit.

Pièce encore mal identifiée d'un puzzle en phase de constitution, la fonction évaluative par delà ses apports en propre en matière de développement des capacités de pilotage stratégiques, comporte toute une série d'effets induits en terme de culture administrative qui, à leur tour, appellent des mises à plat successives dans une perspective de modernisation de l'action administrative.

Les causes invoquées pour justifier la faiblesse de l'évaluation au Maroc sont certes fondées, mais n'épuisent pas la question. Contrairement à ce que l'énoncé de ses causes suggère, des marges d'initiative non encore explorées demeurent « toutes choses égales par ailleurs ». Autrement dit, en attendant la mise à disposition des crédits nécessaires dans une « configuration idéale », et la confection d'un cadre juridique approprié, bien des actions peuvent être d'ores et déjà envisagées. Il n'est pas même interdit de penser, que c'est de la pertinence des propositions formulées que dépendra la maturation de l'idée dans l'esprit des responsables.

'Les causes invoquées pour justifier la faiblesse de l'évaluation au Maroc sont certes fondées, mais n'épuisent pas la question.'

Au-delà des motivations traditionnellement invoquées qui ont commandé son développement et sa diffusion au sein des administrations publiques occidentales, il est au moins trois séries de raisons, plus contingentes et propres à notre contexte, qui plaident pour une actualisation de la réflexion sur le sujet. Elles touchent à l'action des pouvoirs publics dans trois domaines ayant pour particularité budgétaire de bénéficier d'une attention soutenue eu égard à leur incidence.

En effet, la réalité de la contrainte budgétaire sur les finances publiques et les exhortations récurrentes à une meilleure affectation de la dépense -notamment à l'occasion de l'élaboration de la loi de finances-, suffisent à en souligner l'importance aux yeux des décideurs. Or, il se trouve précisément que l'ouverture ou la poursuite de ces chantiers a quelques rapports directs et indirects avec la question de l'évaluation, et plaide en faveur d'une meilleure prise en compte de ses apports.

Le premier chantier s'inquiète du statut de l'information économique et sociale dans une perspective de réforme de la gestion publique, et de renforcement de la démocratie budgétaire basée sur une culture du résultat. En effet, l'approfondissement du processus de démocratisation passe par un renforcement de nos institutions politiques au premier rang desquelles figure le Parlement. De ce point de vue, il n'est pas indifférent de relever le rôle prééminent qu'occupe

l'institution parlementaire dans l'ensemble des démarches de modernisation de la gestion publique dans les pays développés, qu'il s'agisse des régimes présidentiels ou parlementaires. Même dans un pays comme la France, où le poids relatif du Parlement est jugé faible, c'est sous l'impulsion de ce dernier¹⁰² que l'adoption d'une nouvelle « constitution financière » a été adoptée.

La rénovation en profondeur des systèmes d'informations¹⁰³ afin d'une part, d'évaluer précisément les résultats et les coûts des politiques publiques ou des entités administratives¹⁰⁴ et d'ouvrir d'autre part, le débat sur la pertinence de la permanence de certaines options en matière de politiques publiques ne constituent plus un luxe.

D'autant que cette exigence est susceptible de faire écho à deux actions d'envergure que les pouvoirs publics s'approprient à lancer, et dont il importe de tirer avantage bien au-delà de leur objectifs immédiats :

- L'actualisation quantitative du recensement général de la population et de l'habitat, ainsi que l'amélioration et le traitement qualitatif des données s'y rapportant constituent un matériau précieux et incontournable dans toute perspective d'accroissement des capacités stratégiques de l'administration.
- Le renouveau récent de la préoccupation stratégique dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique : adapter pour l'Etat sa capacité de connaissance au service de la pertinence de ses décisions, semble devenir un souci ayant présidé à plusieurs initiatives : la mise en place de l'Institut Royal pour les études stratégiques, la publication à venir d'un rapport (*Rapport Du Cinquantenaire - RDC*) comportant une série de travaux commandés dans le cadre de la célébration du cinquantenaire de l'indépendance, l'initiative prise durant l'été 2004 par le Haut Commissariat au Plan intitulée « *Prospective Maroc 2030* » qui entend amorcer « un processus de réflexion dans le cadre d'une planification renouvelée ».

Le deuxième chantier a trait à « la généralisation de la nouvelle approche concernant la gestion budgétaire ¹⁰⁵ » considérée comme une des priorités du gouvernement. Dans le même esprit que la loi organique française du 1^{er} Août 2001 (*Cf. encadré*

¹⁰² Voir T. I du rapport de l'Assemblée Nationale Française, intitulé « *Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* » dont les travaux ont été à l'origine de l'adoption de ce que l'on a qualifié de « nouvelle constitution financière ».

¹⁰³ La mise à niveau des systèmes d'informations est une composante essentielle de tous les dispositifs de réforme. Voir l'excellente étude comparative consacrée aux « lacunes » du dispositif Français; M. Didier : « *Evaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques* » Rexecode, Déc. 2000.

¹⁰⁴ H. Guillaume, G. Dureau, F. Silvent : « *Gestion publique : l'Etat et la performance* », Dalloz, 2002, p. 83 et s.

¹⁰⁵ Cf. Ministère des Finances et de la Privatisation : « *Projet de loi de finances 2004 : Note de présentation* », p 26.

5), le gouvernement marocain s'est employé, dès l'année 2002, à apporter quelques ajustements aux procédures de préparation et d'exécution du budget, en substituant une « logique de résultats » à une « logique de moyens ». Situer la maîtrise de la dépense publique dans le cadre d'une amélioration de la performance de l'Etat, en passant d'un budget de moyens à un budget d'objectifs fonctionnels, en est la clé de voûte. Le contrôle de régularité de la dépense publique est un premier aspect. Une meilleure productivité de la dépense suppose quant à elle son évaluation, entendue d'abord au sens du contrôle de gestion¹⁰⁶. Elle appelle de ce fait même l'élaboration d'indicateurs de performances pour satisfaire aux nouvelles exigences fonctionnelles qui commandent désormais l'établissement du budget. Un pan entier des pratiques évaluatives va se trouver intégré à des évaluations internes systématiques centrées sur la préoccupation budgétaire. De l'évaluation de la dépense publique à une évaluation de l'action publique, la frontière est ténue mais néanmoins fondamentale. Il nous appartient d'en saisir la signification et la portée.

¹⁰⁶ J.M. Charpin in « *Le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'Etat* » Assemblée Nationale, Rapport d'information – Avril 2003.

Encadré 5 : La LOLF : un pas vers la « démocratie budgétaire »

Votée le 1^{er} août 2001, la « loi organique relative aux lois de finances » (LOLF) porte réforme de l'ordonnance de janvier 1959 sur la procédure budgétaire. Elle a pour origine une proposition parlementaire présentée conjointement par Didier Migaud, député PS, et Alain Lambert, alors sénateur centriste, devenu depuis ministre du Budget.

Au lieu d'être divisé en quelque 850 chapitres regroupant, selon leur nature, les crédits alloués aux administrations, le budget sera organisé par « missions », elles-mêmes décomposées en 100 à 150 « programmes ». Ces derniers pourront concerner plusieurs services et être, le cas échéant, pluriannuels. Les crédits qui leur sont affectés ne seront pas prédéterminés (en dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement), mais pourront être utilisés avec souplesse par leurs responsables (avec, cependant, un plafonnement de la masse salariale).

Des expérimentations de la nouvelle procédure ont été lancées dans divers ministères. Le projet de loi d finances pour 2005 (élaboré au cours de l'année 2004) sera présenté à la fois selon l'ancienne méthode et selon la LOLF. Celle-ci s'appliquera seule pour les budgets suivants.

Le Parlement votera les crédits par missions : il sera donc plus à même, au cours du débat budgétaire, de discuter les priorités du gouvernement. Il pourra aussi modifier le contenu des missions, ou de créer de nouveaux programmes. Chacun des programmes sera accompagné d'objectifs précis et d'indicateurs de résultats. Un rapport annuel de performances sera discuté chaque année par le Parlement, qui pourra à tout moment (avec éventuellement l'aide de la cour des comptes) procéder à l'évaluation des résultats.

Source : Trosa S. "Peut-on rendre le budget plus efficace ?", Sociétal, 2004

Le troisième chantier, tout aussi crucial, touche à la mise en cohérence des missions recentrées de l'Etat, avec les structures administratives. Ce travail d'ingénierie administrative, qui s'efforce de distinguer les missions d'orientation et d'impulsion à caractère stratégique, relevant des administrations centrales, des missions de gestion et d'exécution qui seront le fait des services déconcentrés, conduira sans nul doute à une refonte des organigrammes des ministères à un niveau central. Si de surcroît l'évaluation des politiques publiques « n'est pas seulement un outil de modernisation de l'administration, mais bien l'instrument d'une réforme de l'action publique et de sa philosophie¹⁰⁷ », la fenêtre d'opportunité qu'offre l'érection de ce chantier en priorité de l'action gouvernementale, est sans nul doute une occasion à prendre au sérieux.

1) Un nouveau statut pour l'information :

¹⁰⁷ Nicolas Tenzer, « De la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique », Revue française des affaires sociales.

L'évaluation étant d'abord un savoir incorporé dans la décision, elle est à ce titre productrice d'information, mais a en outre, ceci de particulier qu'elle ne peut se développer que sur la base de données préexistantes.

Nous savons que l'administration publique est à la fois un lieu de production et un commanditaire d'une quantité de travaux sous des formes diverses (rapports, études, enquêtes, monographies, etc....).

Aussi, toute réflexion sur la place à accorder à l'activité évaluative dans l'administration est indissociable d'un questionnement sur le statut de l'information, en termes de production et de diffusion et ce, à deux niveaux :

- D'abord, sur le stock d'informations disponibles produit par les administrations. Autrement dit, qui produit de l'information, sous quelle forme, selon quelle procédure et à quelles fins ?
- Ensuite, sur la qualité de ce stock d'information : nature et type de connaissances que le traitement d'un tel stock d'information autorise ?

'A l'heure où les vertus potentielles du e.gouvernement sont partout vantées, aucun organe administratif n'est en mesure de produire une photographie des études commanditées par l'administration, réalisées ou en chantier !!!'

Cette double interrogation devient cruciale au regard des considérations suivantes, inspirées de notre univers administratif, et relatives à l'accès et à la diffusion d'une part, à la nature de l'information disponible d'autre part.

a. L'information disponible est souvent méconnue et peu accessible :

- En terme d'accès et de circulation de l'information, la segmentation fonctionnelle caractéristique de notre architecture administrative, ne facilite pas à priori le développement de l'activité évaluative, par nature transversale, impliquant une panoplie large d'acteurs au sein et à l'extérieur de l'administration (fonctionnaires relevant de différentes administrations, etc...);
- Le mode de diffusion de l'information disponible n'obéit à aucune stratégie initiale, à aucun dispositif de signalement ou de classification ni à aucune coordination ultérieure. L'absence d'un centre de ressources centralisées, permettant d'avoir une vue sur l'information disponible et sur l'information en cours de production, représente à l'évidence un sérieux handicap. Sans évoquer l'absence de politique en matière d'informations publiques, de diffusion et d'édition. Mais plus inquiétant est le manque de circulation de l'information entre les administrations sur les travaux effectués ou lancés. A l'heure où les vertus potentielles du e.gouvernement sont partout vantées, aucun organe administratif n'est en

mesure de produire une photographie des études commanditées par l'administration, réalisées ou en chantier !!! Est il besoin de souligner à cet égard, le gaspillage qu'occasionne cette absence de centralisation des données en amont. Non seulement préjudiciable à la connaissance de l'action administrative, en terme de production de savoir, elle interdit de surcroît toute possibilité de coordination dans la commande d'informations et de travaux portant sur des sujets connexes.

Encadré 6 : Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier (HCCAF)

L'existence de plusieurs organes de contrôle au sein de l'administration tunisienne a entraîné, en l'absence de toute coordination, une prolifération de rapports.

Pour combler ces lacunes et permettre un suivi régulier des rapports de contrôle, un Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier (HCCAF) a été créé en 1993 auprès du Président de la République.

Cette structure à vocation interministérielle est volontairement légère (un Président, un administrateur et quatre chargés de mission).

LE ROLE DU HAUT COMITÉ

Le Haut Comité coordonne les programmes d'intervention des organes de contrôle.

Il peut également étudier et exploiter les rapports des services d'inspection des ministères.

Il émet enfin un avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires visant à renforcer l'efficacité des organes de contrôle administratif et financier.

ORGANISATION

Le Haut Comité est doté d'un conseil composé, outre son président, de l'ensemble des chefs des corps de contrôle, des deux directeurs généraux du budget et des responsables de la tutelle des entreprises publiques.

Le HCCAF reçoit tous les rapports des différents organes de contrôle. Ces rapports sont analysés par les chargés de mission, qui sélectionnent les éléments devant faire l'objet d'un suivi. Le conseil délibère sur l'ensemble des recommandations. Celles qui sont retenues sont transmises au Président de la République, au Ministre concerné et à l'entité contrôlée. Un chargé de mission entre alors en contact avec les responsables de l'établissement concerné pour suivre l'exécution des mesures arrêtées.

COMMENTAIRE

En un an, la structure a créé une nouvelle dynamique entre les organes de contrôle.

Cette amélioration qualitative et quantitative s'expliquerait par la conjonction de plusieurs facteurs :

- la légèreté de la structure ;
- le rattachement du Haut Comité au Président de la République ;
- la présidence par un ancien Premier ministre ;
- une orientation interministérielle confirmée ;
- une exploitation et un suivi réguliers a posteriori des rapports de contrôle.

L'accès à l'information disponible, avant d'en interroger la nature, est donc bien un problème majeur au sein même de l'administration. La réflexion sur l'institutionnalisation de la fonction évaluative est donc l'occasion d'ouvrir le débat sur le statut de l'information au sein de l'administration.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Sans évoquer les aspects liés à la diffusion externe et à l'édition publique, qui eux méritent sans doute un dispositif juridique régissant les conditions d'accès aux différents types de documents administratifs.

Nous savons qu'autour de celle-ci se nouent *des enjeux de pouvoir* et de positionnements hiérarchiques de toutes sortes qui portent sur sa détention comme matériau brut et non suffisamment sur les usages auxquels elle est susceptible de donner lieu. Il s'ensuit une sous-capitalisation des savoirs existants, préjudiciables en tous points et entravant toute évolution.

Or, il est entendu que l'activité évaluative intervient doublement dans la mise en place d'un système d'information public. D'abord parce que sa mise en œuvre fournit toujours l'occasion de faire le point sur les données et connaissances disponibles dans un domaine d'action. Ensuite, parce qu'elle est elle-même,

in fine, productrice de savoirs qui viendront conforter les connaissances existantes et donc présuppose la présence d'un système d'information centralisé, et un dispositif de normalisation, de suivi et de communication sur la littérature administrative.¹⁰⁹

De cette façon, elle permet à la fois de pointer les entraves qui affectent la circulation et la diffusion de l'information existante, tout en influant sur la commande d'informations nécessaires à son développement.

(...) 'Les systèmes d'information des administrations publiques sont insuffisamment pourvus en informations répondant aux exigences analytiques du travail d'évaluation.'

b. Des lacunes dans la nature de l'information disponible qui limitent les capacités d'analyse :

Outre la question de l'accès aux données et documents, les systèmes d'information des administrations publiques sont insuffisamment pourvus en informations répondant aux exigences analytiques du travail d'évaluation.

En effet, l'activité évaluative nécessite à l'évidence des données quantitatives qui font souvent défaut, ou sont lacunaires et disparates, quand elles existent sont connues et accessibles. Les efforts consentis dans la mise en place de banques de données sont beaucoup trop récents, pour occulter le retard que nous accusons en matière de production d'une information répondant à des besoins précis. Surtout, concernant la situation de référence à partir de laquelle on cherche à mesurer les effets. Le développement des études statistiques s'il est réel, ne permet pas toujours de suivre concrètement l'application d'une politique ou d'un programme donné. Trouver les informations pertinentes permettant d'effectuer

¹⁰⁹ Pas plus que nous ne disposons de recensement exhaustif des divers types de rapports réalisés par ou pour le compte de l'administration, nous n'avons connaissances et accès avec exactitude aux services à qui incombe partiellement cette tâche de centralisation. En France à titre d'exemple, cette mission est confiée à trois services du Premier Ministre que sont le Secrétariat Général du Gouvernement, la Commission de Coordination de la Documentation Administrative et la Documentation Française, qui indexent les travaux recensés dans une base de données LOGOS, exception faites de la littérature dite « grise » à caractère confidentielle. Voir *Circulaire Française du 14 Février 1994, relative à la diffusion des données publiques.*

des travaux de prospective (évaluation *ex ante*), de suivi ou de bilan est parfois une gageure.

S'il est un fait remarquable que certains départements cherchent à se doter d'outils d'analyse et de suivi des politiques sectorielles en renforçant leurs services d'études, les efforts dans ce domaine restent globalement marginaux, et bénéficient de peu d'encouragement.

'(...) La diffusion des pratiques évaluatives au sein de l'administration, fonctionne comme un aiguillon qui incite à faire preuve de plus de rigueur, dans la définition des objectifs que nous assignons à une action publique.'

Par ailleurs, la démarche d'évaluation comprend une forte composante analytique qui accorde par principe une attention soutenue aux objectifs, aux moyens et évidemment aux résultats. Evaluer une politique, c'est interroger son efficacité, son efficience, et sa pertinence comme nous l'avons vu. Cela présuppose l'établissement progressif d'un référentiel de base, rassemblant et hiérarchisant une série de critères qui fonde le travail d'évaluation dans ses finalités, ainsi qu'une batterie d'indicateurs d'activités, de suivi et de mesure des effets d'une action publique.

Sans entrer dans ce débat méthodologique, contentons-nous de mettre le doigt sur l'un des aspects. La diffusion des pratiques évaluatives au sein de l'administration, fonctionne comme un aiguillon qui incite à faire preuve de plus de rigueur, dans la définition des objectifs que nous assignons à une action publique.

Cela emporte deux conséquences : Nous savons qu'une politique ou un programme dont les objectifs sont multiples ou sont exprimés de manière certes explicite mais trop générale, rend l'exercice d'évaluation malaisé. L'anticipation des exigences propres à l'exercice d'évaluation aura donc d'abord pour effet d'inciter les concepteurs des politiques à redoubler d'efforts dans la définition des objectifs d'une politique ou d'un programme. L'évaluation contribue donc à améliorer la lisibilité et la transparence et sans doute l'efficacité des actions publiques.

Autrement dit, la nature de l'information produite en terme de qualité et de fiabilité, conditionne la pertinence des objectifs arrêtés, qui à leur tour préfigurent, dans des proportions non négligeables, les résultats d'une action publique. C'est dire combien la qualité de l'information est ce qui permet d'établir pour une part non négligeable la soudure entre la démarche évaluative et les processus de décision.

Au final, il est donc naturellement permis d'espérer que de la maturation de la préoccupation évaluative, résultera l'amorce d'un vrai débat sur les pré-requis dans la nature de l'information nécessaire au développement des capacités d'analyse dans la conception des actions publiques.

Evaluation et décision publique :

Si l'on admet que le travail d'évaluation a pour finalité essentielle et pratique outre sa dimension cognitive, d'éclairer la décision publique, la recherche d'une

articulation entre évaluation et décision devient une préoccupation centrale qui justifie le développement et la diffusion des pratiques évaluatives.

On s'accorde à penser qu'une action publique s'apprécie en effet d'abord et naturellement, à l'aune de ses résultats. *Cette première phase*, essentielle en matière d'évaluation, équivaut dans les faits à un audit d'efficacité réputé objectif voire « neutre »¹¹⁰. Au sens où il porte sur l'examen des effets, sans interroger la pertinence des objectifs qui les sous-tendent.

Au terme de cette étape, et à objectifs constants, le travail d'évaluation procure les éléments de diagnostic et d'analyse permettant de sérier l'étendue des ajustements et correctifs à apporter dans les conditions d'exécution d'une action publique (ressources humaines et matérielles, procédures administratives, organisation, etc...).

C'est là l'objectif ultime en direction duquel, tous les dispositifs institutionnels mis en place de par le monde s'efforcent de tendre. L'exercice récurrent d'évaluation devient progressivement un outil usuel de l'action administrative dans laquelle il trouve à s'insérer, selon des modalités et un cheminement qui néanmoins diffèrent d'un pays à l'autre.

De manière plus fondamentale, l'aboutissement de cette première phase fournit le socle d'un argumentaire de nature à provoquer une discussion sur les options stratégiques, et notamment les options alternatives qui s'offrent au décideur. C'est pourquoi elle fait signe en direction d'une *deuxième étape* qui sollicite l'aptitude à la décision à un niveau plus politique.

Penser l'intégration du travail d'évaluation dans les processus de décisions, revient alors :

- d'une part, à soumettre l'action publique à une double interrogation : non seulement quels en sont les résultats et les effets, mais aussi quelles appréciations pouvons nous porter sur ses objectifs initiaux ?
- et d'autre part, à la situer dans un processus itératif qui englobe dans son appréciation, les effets, le contenu et l'orientation d'une action. Car une politique ou un programme peuvent se révéler efficaces par référence à une série de critères, mais non pertinents au regard du bien fondé des objectifs poursuivis !

'Mesurer les effets et les résultats attendus d'une politique pour en réinterpréter les objectifs à nouveaux frais, telle est la devise des différents acteurs de la démarche évaluative.'

Ce processus fait donc intervenir deux sphères d'action qui s'interpénètrent mais néanmoins conservent des attributions et des vocations bien distinctes : *la sphère administrative* et *la sphère de la décision politique*. Schématiquement, et selon une logique qui cheminerait du technique vers le politique : la première a, dans une

de l'évaluation en France tient au modèle jacobin » in Pouvoirs Locaux,

optique évaluative, pour mission la mesure de l'efficacité et de l'efficience, quand la seconde sphère est davantage fondée à formuler une appréciation voire un jugement sur la pertinence des choix. Autrement dit, juger de la raison d'être d'une politique (pertinence) est une question qui ne saurait être justiciable d'une seule argumentation rationnelle (mobilisée pour en mesurer l'efficacité), tant il est vrai que l'univers des préférences et valeurs est nécessairement partie prenante pour y accéder.¹¹¹

Mesurer les effets et les résultats attendus d'une politique pour en réinterpréter les objectifs à nouveaux frais, telle est la devise des différents acteurs de la démarche évaluative.

Songons un instant à ce que la systématisation de ce travail de mise à plat peut avoir de salutaire, au seul niveau des politiques et programmes qui ont donné corps aux grands choix publics dans notre pays depuis 40 ans !(Cf. encadré 6)

¹¹¹ N. Tenzer : « Une politique peut-elle être évaluée ? libre réflexion sur une question occultée. » Informations sociales n°110, 2003.

Encadré 7 : Ne pas confondre les moyens et les objectifs.

Le développement et la diffusion d'une culture du résultat a pour effet de déplacer les termes du débat sur la détermination des objectifs d'une action publique, d'une logique d'offre vers une logique de demande. Autrement dit, d'une logique d'offre standardisée de services et d'équipement publics à une logique d'accessibilité de la demande exprimée en termes de service au public.

Il en résulte que construire tant d'équipements (*écoles, dispensaires, hôpitaux ou encore logement sociaux, kilomètres de voies carrossables, etc...*) ne constituent plus des objectifs en soi, mais plutôt des moyens !

Les objectifs sont donc à reformuler. On ne dénombre plus les équipements construits mais les populations qui y ont recours, respectivement : en terme de taux de scolarisation et de rétention, en terme de taux d'accessibilité et de couverture en soins de base, de nombre de familles relogées etc....

La logique change donc du tout au tout. De même que les indicateurs d'efficacité d'une politique qui dorénavant privilégient le critère de l'accessibilité des populations.

Sinon à quoi serviraient un hôpital ou un dispensaire sans entretien, ou sans médecin ou encore trop éloigné des zones d'habitations....une école sans élèves, ou encore des logements sociaux construits que les pouvoirs publics ont du mal à écouler ?

Ce sont là, nous en conviendrons des situations qui ne nous sont étrangères !

Appliquer un tel raisonnement finalisé, à l'ensemble des actions publiques (« à qui sont elles destinées ? et dans quelles proportions servent-elles ? ») les éclairent d'une lumière bien plus crue, en terme d'efficacité et d'efficience, que dans un univers où l'affichage prime sur le service effectivement rendu !

Connecter le travail d'évaluation à la décision présente de ce point de vue, un triple avantage qui en conforte la nécessité :

- Améliorer, dans le respect des vocations et des missions respectives, la lisibilité de la ligne de partage qui, en démocratie, doit séparer l'action administrative de la fonction politique, pour mettre fin à la confusion facile et souvent déresponsabilisante qui en découle ;
- Fournir au décideur politique l'expertise nécessaire à la formulation de choix dont il devient le seul responsable en dernier ressort. La décision politique dans notre pays est souvent prisonnière de mono expertise¹¹², parfois conduite dans l'improvisation sous l'effet de l'urgence, voire imposée. Il s'ensuit que la notion de choix politiques devient très relative. L'explication qui en est généralement donnée, par l'invocation rituelle des « aléas de la contrainte budgétaire », n'épuise à l'évidence pas le sujet et relève bien souvent de la justification à posteriori ;

¹¹² Nous renvoyons le lecteur intéressé par le sujet au rapport réalisé par A. Bouabid § L. Jaïdi : « *Etude sur le projet de création d'une structure d'analyse économique* »; Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie Sociale, des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Artisanat, chargé des Affaires Générales du Gouvernement - Rabat, Fév. 2002.

- Procurer lisibilité et transparence, permet d'élever le niveau et la qualité du débat public démocratique et participe pleinement de la légitimation des fonctions et des actions des institutions politiques.

Décision et dispositif institutionnel :

Etablir un lien comme nous l'avons suggéré, au moyen de la démarche évaluative, entre la production et le traitement de l'information d'une part, et les modalités de la décision publique dans la distinction des ordres d'autre part, ne suffit pas si le courant qui alimente cette connexion ne fonctionne pas en continu. Pour ce faire, des aménagements institutionnels sont nécessaires pour rendre opératoire cette connexion.

Ils imposent notamment, qu'une attention soutenue soit accordée à deux niveaux d'organisation :

Le premier a trait au positionnement institutionnel du dispositif d'évaluation par rapport aux lieux de décision. Comment penser l'organisation de l'activité évaluative pour en optimiser le rendement au plan de la décision ? La question n'est pas mince au regard du contexte administratif et politique. Elle en conditionne même le succès. L'acclimatation des bonnes pratiques internationales en terme de *benchmarking* est, de ce point de vue riche d'enseignements. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Le second niveau touche aux modes d'organisation et de fonctionnement des administrations en interne. Se donner les moyens de « faire mieux » grâce à l'institutionnalisation de la démarche évaluative, est l'occasion de repenser les modes d'organisation et les méthodes de travail. La démarche évaluative est, de ce point de vue, un vecteur de modernisation de l'action publique et de l'organisation administrative qui la sous tend.

Source et outil de connaissance au service d'une plus grande maîtrise des choix publics, la démarche évaluative parce qu'elle questionne à nouveaux frais les conditions de production et de circulation de l'information entre les différentes institutions publiques, répond d'un double principe consubstantiel à toute amélioration du dispositif de gouvernance publique.

Le principe de transparence dans la circulation de l'information entre les protagonistes de la décision publique. Par delà sa portée morale, il faut y voir un préalable à l'amélioration de la qualité du débat public sur les grandes orientations stratégiques. Ce premier principe a pour corollaire immédiat le développement d'une culture de la responsabilité. Responsabilités politiques du décideur et du législateur et responsabilité administrative du gestionnaire.

La mise en œuvre de ce double principe est ce qui permet d'envisager notre développement institutionnel dans une perspective combinant les exigences d'efficacité et de démocratie.

2) Un levier de modernisation de l'administration :

a. Adapter les structures aux nouvelles missions :

L'introductio n et la diffusion de la démarche évaluative participe pleinement d'un travail de réingénierie administrative auquel ont procédé les pays développés. Elle s'inscrit dans le sillage d'une redéfinition des missions de l'Etat qui ont connu une profonde évolution. Celle-ci découle tant de la modification de son périmètre d'intervention que de la complexité croissante de ses domaines d'action. Cette évolution a conduit dans la plupart des démocraties occidentales à remettre en cause certains des modes de fonctionnement de l'Etat, et a débouché sur une adaptation conséquente de son organisation.

Les changements sociaux, l'affaiblissement des capacités financières publiques et l'affirmation de nouveaux acteurs ont réduit l'opportunité et l'efficacité des interventions directes de l'Etat. C'est là une tendance générale repérable partout. D'un rôle d'opérateur, axé sur la gestion, l'Etat passe dans des domaines de plus en plus nombreux, à un rôle de régulateur, visant essentiellement la conception, le contrôle et l'évaluation. Au sein de l'Etat, c'est à l'administration que revient l'exercice de cette mission nouvelle, les tâches de gestion étant de plus en plus déconcentrées à des acteurs extérieurs ou locaux.

Une telle réorientation des administrations centrales vers des fonctions à caractère stratégiques, implique préalablement le développement de leurs facultés d'analyse qui appellent une redéfinition des structures existantes.

La recherche d'une meilleure articulation territoriale et administrative, dans une configuration à la fois décentralisée et déconcentrée, entre différents types de missions publiques commande l'essentiel de cette dynamique de recomposition de l'Etat.

Au Maroc, la réflexion en ces domaines n'est pas en reste. La conscience de la nécessité de redéfinir les missions et le rôle de l'Etat, avec pour corollaire une réorientation en matière d'organisation et de procédures administratives, existe. Les développements institutionnels récents (*déréglementation, démonopolisation, décentralisation, déconcentration, globalisation, contractualisation...*) témoignent du souci d'avancer dans ce sens. Même si la réorganisation des structures administratives que ces évolutions appellent, tarde à se faire jour. La difficulté à engager une réforme des textes régissant le statut de la fonction publique dans

'Une telle réorientation des administrations centrales vers des fonctions à caractère stratégiques, implique préalablement le développement de leurs facultés d'analyse qui appellent une redéfinition des structures existantes.'

un contexte budgétaire sous haute contrainte¹¹³ n'y est certes pas étrangère. Elle n'explique cependant pas tout, et notamment les insuffisances dans le développement des fonctions d'analyse stratégiques au sein de l'administration.

b. A travers le développement des capacités stratégiques :

On distingue généralement au sein de la fonction d'analyse deux volets : un volet anticipation des besoins qui correspond à la prévision et à la prospective et un volet évaluation des actions menées. L'évaluation forme de ce point de vue, le corollaire nécessaire à la prévision des actions de l'Etat.

Au Maroc, si l'émergence tardive de l'activité de prévision a bénéficié de quelque attention de la part des pouvoirs publics¹¹⁴, elle demeure encore largement embryonnaire, si par prévision nous entendons, au-delà de son acception traditionnelle quantitative et modélisée : la mise en cohérence d'un ensemble de connaissances que les pouvoirs publics doivent susciter et faire converger afin de fonder sur une analyse prospective, le cadre dans lequel leur action se développe.

S'agissant de la fonction d'évaluation nous avons vu que dans les rares cas où elle existait à un niveau ministériel, elle demeurerait marginale. Sans évoquer l'échelon interministériel, dans lequel elle est encore dépourvue de toute structure dédiée.

C'est pourquoi, il convient de tirer le meilleur parti du projet de réforme de la déconcentration¹¹⁵, qui implique un recentrage progressif des administrations centrales sur des fonctions stratégiques, parmi lesquelles l'évaluation doit occuper une place croissante, et favorise au moyen d'une *responsabilisation* accrue

¹¹³ Le poids des dépenses salariales en proportion du PIB (13%) d'un point de vue comparatif, conjugué au niveau relativement faible de l'encadrement supérieur dans la fonction publique, ont été maintes fois soulignées pour caractériser le malaise dans la fonction publique.

¹¹⁴ Allusion est faite essentiellement aux conditions particulièrement laborieuses qui ont présidé à la création de la DPEG au sein du Ministère des Finances, ainsi qu'à l'activité menée par certaines directions sectorielles dans d'autres ministères.

¹¹⁵ Au Maroc, la relance du processus de déconcentration est récente. Elle succède à une première tentative sérieuse engagée en 1998, préconisant le remplacement du décret de 1993 relatif à la déconcentration, par une Charte faisant valoir quatre orientations principales :

- La déconcentration comme principe de droit commun dans l'organisation et la répartition des attributions entre les administrations centrales et les services déconcentrés ;
- La création de structures chargées de superviser le processus de déconcentration ;
- L'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre du processus de déconcentration ;
- La clarification de la relation des gouverneurs aux administrations centrales et aux services déconcentrés.

Conduite dans un cadre interministériel pendant près de deux années, cette initiative a connu divers blocages qui en ont compromis l'aboutissement. C'est à la faveur de la lettre Royale sur la gestion déconcentrée de l'investissement, que le chantier a été replacé dans l'agenda des pouvoirs publics. Sa mise en œuvre effective dépend désormais étroitement de la réforme du cadre budgétaire.

des agents de l'Etat, la diffusion d'une *culture de résultats* en lieu et place d'une culture de la procédure et de la norme conçue à l'échelon central.

'(...) L'appropriation progressive du « réflexe évaluateur » comme outil usuel de l'action administrative, est déjà en soi, un puissant facteur de transformation qui prélude à la réorganisation des structures.'

A cet égard, il importe d'appréhender l'acclimatation de la fonction d'évaluation dans l'environnement administratif dans un double sens : Comme un objectif en soi qui nécessite une adaptation des structures administratives aménageant les conditions de son développement. Mais à la condition de ne pas perdre de vue l'idée que cet objectif, risque de ne revêtir qu'un caractère formel et sans grand effet, s'il ne participe pas d'une démarche progressive comportant une étape intermédiaire : à savoir que l'appropriation progressive du « réflexe évaluateur » parmi les agents de l'Etat comme outil usuel de l'action administrative, est déjà en soi, un puissant

facteur de transformation qui prélude à la réorganisation des structures.

Opérant dans un univers administratif à priori culturellement rétif à une évolution dans le sens de la responsabilisation des acteurs, et de surcroît peu organisé et outillé pour répondre à ses exigences, une détermination forte s'exerçant dans deux directions nous semble s'imposer :

- Concevoir dans un premier temps un dispositif interministériel à la fois d'animation et de pilotage, disposant d'un poids institutionnel suffisant pour légitimer la démarche aux yeux de l'administration, de l'opinion et des élus en apportant la démonstration de son bien fondé. En effet, le développement de l'évaluation sera d'autant plus rapide et marqué, que quelques travaux de qualité sur des sujets importants parviendront à légitimer une pratique embryonnaire ;
- Accorder les méthodes de travail dans l'administration (en terme de procédures, de relations hiérarchiques, de circulation de l'information, de contractualisation aux exigences de la démarche évaluative) au sens large en termes de comptes rendus d'activités ou ministériels. Nous verrons que la réforme de la procédure budgétaire peut ouvrir un espace au développement de ces pratiques et être ici d'un précieux recours.

Inscrite dans cette perspective, la démarche évaluative est comprise ici comme participant d'une *démarche de conduite du changement* qui s'efforce de modifier les modes de fonctionnement traditionnels de l'administration. Outil d'aide à la décision, fonction d'apprentissage ou de capitalisation des expériences et instrument d'adaptation d'une réforme, le développement de l'évaluation doit pouvoir s'adosser à la réforme du cadre budgétaire qui représente, à n'en pas douter, son meilleur allié et le principal levier de la réforme de l'administration.

3) L'évaluation partie prenante d'une culture du résultat portée par la réforme du cadre budgétaire :

Les finances de l'Etat sont soumises à des tensions appelées à s'accroître dans l'avenir, eu égard aux distorsions entre des besoins sans cesse croissants à prendre en charge par la dépense publique, et des recettes ordinaires qui marquent le pas. La contrainte que fait peser ces tensions, place les pouvoirs publics dans une logique de gestion de la rareté budgétaire qui ne saurait se réduire à une recherche d'économies, toutes choses étant égales par ailleurs. En effet, l'effort de rationalisation dans la gestion des finances publiques est indissociable d'une réflexion sur les priorités, qui postule que, chaque dirham dépensé pour une action l'est au détriment d'une autre, potentielle, qui pourrait avoir une efficacité supérieure. Autrement dit, énoncer des priorités relève certes d'un choix, mais qui désormais doit s'appuyer sur une expertise en terme d'effets attendus (efficacité et efficacité notamment) et dans la mesure du possible, quantifiables.

Plus encore, il n'est au demeurant pas exclu dans le cas d'espèce, que le critère de sélection et d'arbitrage entre « différentes priorités » ne privilégie par défaut, celles ayant fait l'objet d'une expertise en termes d'impacts !

Rendre le budget plus efficace, revient donc pour une part non négligeable à renforcer la capacité des administrations et des gouvernants à formuler des choix et à exprimer des priorités qui prendront la forme d'engagements contractualisés sur des résultats.

La démarche évaluative peut y concourir à deux niveaux. D'abord, parce qu'elle procure des données nécessaires à la mise en place d'un appareil d'information de suivi et de pilotage d'une action publique. Ensuite, parce que la capitalisation des enseignements d'un rapport d'évaluation, a précisément pour objet de suggérer, d'ajuster, de redéfinir ou encore d'infléchir les « priorités ». La mise à plat globale qu'elle autorise est de ce point de vue irremplaçable.

'(...) L'effort de rationalisation dans la gestion des finances publiques est indissociable d'une réflexion sur les priorités, qui postule que, chaque dirham dépensé pour une action l'est au détriment d'une autre, potentielle, qui pourrait avoir une efficacité supérieure.'

a. Une révolution silencieuse en marche :

Mus par des considérations de cet ordre, les pouvoirs publics ont entrepris de poursuivre le chantier de « *la généralisation de la nouvelle approche concernant la gestion budgétaire* ¹¹⁶ » inauguré en 2002 et désormais considéré comme une des priorités du gouvernement.

¹¹⁶ Cf. « *Projet de loi de finances 2004 : Note de présentation* », p 26, Ministère des Finances et de la privatisation.

Pour résumer, ce nouveau cadre budgétaire s'appuie sur trois orientations majeures, que l'on retrouve peu ou prou, dans la plupart des dispositifs de réforme de la gestion publique¹¹⁷ :

- La recherche d'une *programmation pluriannuelle* du budget de l'Etat permettant d'établir un lien entre la vision à moyen terme et l'annualité budgétaire. Cadre et outil de programmation visant à intégrer les principes de la planification stratégique, la pluriannualité de la programmation autorise la mise en place d'un outil de pilotage des politiques publiques.
- La *globalisation des crédits*, avec pour corollaire l'incitation des administrations à mettre en place des indicateurs de résultats servant de base à une contractualisation dans le cadre de la loi de finances. « *L'idée est de suivre annuellement l'action des administrations, au sens où l'évaluation doit suivre le rythme annuel de la loi de finances* ».
Pour bénéficier de ce dispositif qui se veut progressif et fonction de la capacité d'adaptation des administrations, celles ci doivent satisfaire aux trois conditions suivantes : restructurer leurs documents budgétaires en sorte de faire apparaître les programmes déclinés en objectifs précis ; mettre en place des indicateurs de performance qui doivent être annexés aux documents budgétaires ; ainsi que des indicateurs de suivi et d'évaluation permettant d'assurer une activité de *reporting*.
- La troisième orientation invite au développement d'une *relation contractuelle objectifs/moyens* entre les administrations centrales et les services extérieurs déconcentrés, à l'image de celle mise en place entre le Ministère des finances et les établissements publics.

A ce jour, cinq départements ministériels¹¹⁸ ont adhéré à titre expérimental à cette démarche, soit 17% du budget d'investissement général de l'Etat qui est globalisé. Les pouvoirs publics souhaitent atteindre un taux de globalisation de 80% à l'horizon 2006.

Quel regard à présent porter sur l'avancement de ce chantier¹¹⁹ du point de vue de la démarche évaluative ?

Deux constats majeurs s'en dégagent qui forment les ressorts sur lesquels s'appuyer pour conforter l'approche engagée :

1. La réforme du cadre budgétaire sonne par bien des aspects comme une véritable *révolution silencieuse* en cours. Loin de ne concerner que les aspects

¹¹⁷ Pour une analyse comparative des dispositifs mis en place dans différents pays occidentaux, voir : H. Guillaume, G. Dureau, F. Silvent : « *Gestion publique : l'Etat* », Dalloz, 2002.

¹¹⁸ La Santé, Les Finances, les Pêches, l'Agriculture et le Plan.

¹¹⁹ Il n'entre pas dans la finalité du présent rapport de procéder à une évaluation qui mériterait à lui seul un document à part entière. Il convient en revanche de souligner les lieux d'articulation entre la réforme du cadre budgétaire et la démarche

'Loin de ne concerner que les aspects strictement budgétaires, cette réforme est porteuse de changements considérables qui touchent le cœur de la culture administrative (...)'

strictement budgétaires, cette réforme est porteuse de changements considérables qui touchent le cœur de la culture administrative : Ce ne sont ni plus ni moins que les méthodes de travail, les modes d'organisation, les processus décisionnels qui s'en trouvent bouleversés sous l'effet de l'aiguillon budgétaire. Ce dernier y est véritablement actionné comme un vecteur de modernisation de la gestion publique sous ses différents aspects. Le Ministère des Finances et notamment la Direction du Budget qui pilote la réforme, apparaissent comme les maîtres d'œuvre de la réforme de l'administration. Faut-il sur le plan institutionnel s'en féliciter ¹²⁰? A la fois oui et non.

Oui, d'abord car le Ministère des finances est à l'évidence le mieux outillé techniquement, et en termes de ressources humaines pour promouvoir la conception managériale qui sous tend la diffusion d'une culture du résultat. Ensuite, on voit mal comment l'adaptation de la procédure budgétaire qui conditionne le développement de cette culture pourrait échapper par nature à une forte implication de ce département.

Non, car la réforme du cadre budgétaire, de par ses implications tous azimuts, déborde largement les attributions d'une administration financière. Le rôle d'un tel département est en outre appelé à s'apparenter progressivement, en contrepartie d'une plus grande responsabilisation des ministères gestionnaires et de la flexibilité accrue dans l'affectation des crédits qui en découle, à une démarche de contrôle de gestion s'attachant à surveiller les indicateurs de performances atteint par ces derniers, comparés au niveau de consommation des crédits.

2. Il ne fait aucun doute que la réforme du cadre budgétaire du point de vue des *process* qu'elle met en branle, présente bien des similitudes avec les préceptes de la démarche évaluative. La contrainte de résultat que les deux approches font peser sur l'action publique, l'appareillage technique en terme d'outils de mesure et de suivi des actions publiques, la démarche contractuelle qu'elles induisent sont quelques-uns des traits communs.

¹²⁰ Du reste le rôle des administrations financières autant dans le développement des pratiques évaluatives que dans les réformes de la gestion publique a partout été déterminant. Au niveau de l'Union européenne, on retrouve une influence identique de la Direction Générale du Budget qui a imposé une vision managériale de l'évaluation fondée sur approche à trois niveaux (coûts/bénéfices, coûts/efficacité, « bonne gestion ») dont la traduction la plus évidente est l'instauration généralisée de la « fiche financière » qui doit accompagner et justifier tout nouveau programme (objectifs, effets attendus, programmation financière des moyens à mettre en œuvre) En France le pilotage de la LOLF est confié à "une structure de pilotage interministérielle" et "des structures de pilotage au sein de chaque ministère". Par ailleurs le département en charge de la réforme de l'Etat, rattaché au Premier Ministre, est un acteur essentiel de la réforme notamment à travers le comité interministériel de la Réforme de l'Etat au sein duquel sont prises l'ensemble des décisions afférentes. Enfin, une Direction de la Réforme Budgétaire a été créée au sein du Ministère des Finances pour réunir dans une même structure les équipes chargées du pilotage de la réforme. (Décret n°2003-202 du 10 Mars 2003)

Cette proximité entre les deux démarches tend à estomper les différences, ou plutôt à les reléguer au second plan, tant il est vrai que leur inscription dans la réalité administrative est une entreprise à maturation lente. C'est sans doute, la raison pour laquelle l'évaluation de l'action publique est volontiers présentée par le Ministère des Finances comme la simple « composante d'un programme de réforme de la procédure budgétaire ».

Reste que la prise en compte des apports potentiels de la démarche évaluative, en inscrivant leur développement dans le cadre de la réforme budgétaire, incite à plus de nuances.

b) La réforme budgétaire n'est pas un succédané de l'Évaluation :

Proximité et similitudes des approches ne signifient pas pour autant identité. La réforme du cadre budgétaire prépare incontestablement le terrain au développement des pratiques évaluatives. Elle aura plus précisément pour effet de contribuer à irriguer de manière substantielle l'ensemble des tâches administratives, qu'il s'agisse des processus de décisions, des procédures, des structures ou encore de l'organisation, de ce que l'on pourrait appeler le « réflexe évaluateur ». Un pan entier des pratiques évaluatives va se trouver intégré à des dispositifs de remontée et de traitement de l'information interne systématiques (dispositif de suivi, indicateurs de contrôle de gestion, ...). C'est dire de ce point de vue, combien cette démarche est prometteuse, même si elle demeure encore peu lisible de l'extérieur.¹²¹

Néanmoins, le champs de l'évaluation, les méthodes auxquelles elle est susceptible de recourir et les attendus qu'elle génère, sont certes liés mais néanmoins suffisamment distincts des objectifs de la réforme budgétaire.

Subsisteront en effet, des aspects auxquels la réforme du cadre budgétaire n'a ni la vocation ni la légitimité à prendre en charge.

En effet, la logique budgétaire en terme d'efficacité de la dépense publique qui sous tend cette réforme est certes un paramètre crucial dans l'appréciation d'un programme ou d'une politique, mais ne saurait être exclusive d'autres exigences qu'elle est inapte à assumer, sous peine de susciter de fortes réticences de la part d'autres ministères :

¹²¹ Même si dans sa formulation actuelle, elle semble privilégier une démarche sectorielle de réforme de la gestion publique conduite « pas à pas » et centrée sur des dimensions spécifiques sans donner l'impression de viser l'efficacité globale de l'action publique. En témoigne, vu de l'extérieur, la place mineure et les commentaires laconiques réservés dans les documents relatifs aux lois des finances 2003-2004 et 2004-2005 aux thèmes de la « *Modernisation de la gestion publique et bonne gouvernance* » (3 pages) et à la « *mise en place de la nouvelle approche budgétaire* » ! (1 p et demi). Voir par comparaison, la chronologie de la réforme en France, et surtout les obligations en termes de comptes rendus dans la préparation et le suivi de sa mise en œuvre qu'impose la loi, in site de la Documentation Française,

http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_actualite/constitution_financiere/index.shtml

Transparence du dispositif, lisibilité méthodologique et temporelle des étapes de la réforme, et forte implication des différents protagonistes, sont les maîtres mots.

La première tient à la pertinence d'une politique ou d'un programme au sens où nous l'avons défini, qui engage des considérations stratégiques éminemment politiques dépassant les attributions du seul Ministère des finances.

'(...) Le champs de l'évaluation, les méthodes auxquelles elle est susceptible de recourir et les attendus qu'elle génère, sont certes liés mais néanmoins suffisamment distincts des objectifs de la réforme budgétaire'

La seconde renvoie aux schémas d'action ordinaires de l'administration, et notamment du Ministère des finances, perceptibles lors des discussions inter-administratives, qui précèdent l'élaboration du budget : le cloisonnement de la négociation budgétaire conduite de manière bilatérale, l'absence de réflexions interministérielles préalable à caractère budgétaire¹²², et la segmentation des arbitrages qui en découle, empêchent de disposer d'une vue globale des programmes et politiques interministérielles.

Certes, rétorquera-t-on que la procédure budgétaire est en phase d'adaptation, que les administrations n'auront plus à répartir des moyens mais à gérer des choix stratégiques, par rapport à des objectifs et à des résultats !

Soit, mais tout en prenant acte de cette inflexion stratégique qui non seulement bouleverse le régime de la responsabilité mais comporte des préalables techniques sans lesquels sa mise en œuvre est impossible, l'on admettra sans peine que la gestion par les résultats soulève encore aujourd'hui, plus d'une interrogation qui mérite d'être discutée.

Enumérons-en quelques unes :

Considérant le chaînage classique d'une logique de gestion par la performance, objectifs-moyens-résultats-évaluation, quel est le cadre institutionnel adéquat pour arrêter les objectifs de l'action publique par ministère et les décliner en actions ? Autrement dit qui est fondé à le faire et selon quelle démarche délibérative ? Faut-il associer le Parlement¹²³ à ce processus -objectif-actions-indicateurs de mesure-, dans une perspective d'ouverture mais aussi et surtout de responsabilisation, et si oui, selon quelles modalités ? Notons que le législateur n'a pas jugé pour le moment utile de modifier la loi organique des finances, afin d'inscrire la réforme de la procédure budgétaire dans un cadre à la fois plus large, détaillant les implications techniques, informationnelles,

¹²² Au Maroc nous n'avons aucune tradition en matière de discussions budgétaires comparables par exemple aux « conférences et pré-conférences budgétaires » qui en France succèdent à la lettre de cadrage et son l'occasion de discuter à un niveau interministériel, des orientations en matière de politique économique. Les exposés auxquels donne lieu le projet de loi de finances en conseil de gouvernement ne sont en aucun point comparable à un tel exercice. Dans ses finalités, sa préparation, sa portée comme dans la participation des différents ministères au débat, l'exercice n'est assurément pas de même nature.

¹²³ Le Parlement en France a non seulement été associé à l'élaboration de la LOLF et aux différentes étapes des expérimentations auxquelles sa mise en œuvre progressive donne lieu aujourd'hui encore, mais surtout cette loi entérine une modification importante des pouvoirs en faveur du législatif. Voir notamment le rapport du Sénat en France relatif à : « L'Etat d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. » Juillet 2003.

comptables et budgétaires, et plus lisible du point de vue du périmètre des responsabilités de chacun des protagonistes dans la conduite du projet (ministres, gestionnaires de crédits, Parlement...).

'(...) Quel est le cadre institutionnel adéquat pour arrêter les objectifs de l'action publique par ministère et les décliner en actions ?'

Dans le même ordre d'idées, la recherche de la performance et la diffusion d'une culture du résultat, concerneront-elles autant les structures administratives que l'élaboration du budget ?

Plus encore, comment appréhende-t-on la question de la budgétisation par les résultats et l'adaptation de la présentation des documents budgétaires qu'elle implique, notamment en terme d'articulation effective entre la nomenclature budgétaire et la

structure des objectifs assignés aux gestionnaires de crédits ?

Ces quelques questions parmi bien d'autres, renvoient au pilotage technique et politique de cette réforme de longue haleine. Elles laissent penser qu'il ne peut reposer sur le seul engagement du Ministère des finances dans de simples face à face avec les départements candidats au changement, sous peine de n'apparaître que comme une réforme technique, alors qu'elle est fondamentalement politique. Politique au sens où elle implique à l'intérieur de l'exécutif, des choix qui interpellent les décideurs à savoir les ministres, considérés individuellement sur un axe vertical, et le Premier Ministre notamment, pour tout ce qui touche aux actions transversales ayant un caractère interministériel.

Mais alors, comment donc parallèlement à la réforme de la procédure budgétaire en cours, travailler à promouvoir *une interministérialité de projet*, dans la programmation des actions transversales des pouvoirs publics en l'absence de référentiel institutionnel en la matière, de discussions budgétaires préalables interministérielles, et de lieu institutionnel d'impulsion et d'animation ?

Comment combiner une interministérialité dans la programmation à une interministérialité budgétaire ?

Une implication politique forte des départements à vocation interministérielle à commencer par celui du Premier Ministre dans une configuration institutionnelle, souple dans son fonctionnement, opérationnelle dans ses délibérations et attentive aux différents protagonistes de l'action publique est, sur les plans institutionnel et politique, seule fondée à le revendiquer.

La capacité à arbitrer en connaissance de cause entre des fonctions collectives, (*autrement dit l'idée que tout le monde ne peut être prioritaire en même temps !*) est au

'La capacité à arbitrer en connaissance de cause entre des fonctions collectives, (...) ne saurait être à la fois techniquement et politiquement légitimée, autrement qu'en s'appuyant sur les conclusions de rapports d'évaluation.'

cœur d'une action interministérielle qui ne saurait être à la fois techniquement et politiquement légitimée, et donc comprise, autrement qu'en s'appuyant sur les conclusions de rapports d'évaluation¹²⁴.

En tout état de cause, la prise en compte dans la réforme budgétaire de la dimension interministérielle¹²⁵ de certaines actions publiques d'envergure¹²⁶ est une évolution inexorable à la préparation de laquelle des travaux d'évaluation fourniront un précieux support. L'acceptabilité progressive du couple *interministérialité de projet/interministérialité budgétaire*, appelé à gagner en importance¹²⁷ du fait même de la nature des actions publiques lancées, est un apprentissage à maturation lente, dans un univers où chaque agent se sent détenteur particulier de l'intérêt général. Il pose en outre le délicat problème de la détermination des objectifs, de leur traduction organisationnelle dans le cadre d'une interministérialité qui parte des priorités désignées en commun, et permette de définir des actions et modes opératoires communs.

'Des travaux d'évaluation (...) permettent d'appréhender sous d'autres dimensions la seule logique de l'arbitrage forfaitaire par ministère auxquels les « négociations » budgétaires nous ont familiarisés.'

Des travaux d'évaluation à posteriori, portant d'abord sur des programmes interministériels récurrents, trouvent ici leur pleine justification. Ils permettent d'appréhender sous d'autres dimensions la seule logique de l'arbitrage forfaitaire par ministère auxquels les « négociations » budgétaires nous ont familiarisés. Des

¹²⁴ Il ne s'agit pas ici de s'abriter, un peu facilement du reste, derrière une quelconque caution scientifique que fourniraient des travaux d'évaluation, pour justifier des choix publics. Mais plutôt d'asseoir la réflexion qui précède la décision, sur une expertise pluraliste et rigoureuse, qui, pour autant ne préjuge en rien de la responsabilité politique du choix définitif qui incombe au seul décideur.

¹²⁵ La réforme du cadre budgétaire ne touche que l'administration d'Etat, et repose sur une programmation par ministère. D'une part, elle ne s'applique donc qu'à une partie des ressources utilisées dans les politiques publiques. Elle est conçue ministère par ministère. Viendra le moment où elle devra se déployer selon une logique transversale et donc interministérielle, autrement que sur le mode de l'agrégation des demandes des ministères. A titre d'exemple les programmes dans la LOLF française ont une composante transversale (objectifs et indicateurs sont donc élaborés dans cet esprit dans un cadre inter administratif) qui suppose un fonctionnement interministériel en amont. Voir S. Trosa : « *Peut-on rendre le budget plus efficace* » Sociétal, 2004.

¹²⁶ Nous pourrions évoquer le cas du « *programme de lutte contre les effets de la sécheresse* » qui n'a fait l'objet, à notre connaissance d'aucune évaluation interministérielle à proprement parler, en dépit de sa dimension transversale impliquant plusieurs départements ministériels. Il y a autant de rapports administratifs, du reste souvent contradictoires, que de ministères impliqués, mais aucun document d'évaluation globale susceptible de capitaliser les enseignements d'un programme appelé nécessairement à être reconduit, et ce, du point de vue de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence des actions menées. Sans évoquer les éclairages dont ces enseignements sont susceptibles de délivrer du point de vue du chantier de la déconcentration sur les plans de l'organisation administrative et financière ! Comment envisager l'interministérialité dans des arbitrages à venir sur un tel sujet, en l'absence d'un vrai travail d'évaluation globalisé, finalisé et surtout dégagé des logiques sectorielles propres à chacun des protagonistes, qui alimentent le plus souvent les critiques que se renvoient les départements ministériels engagés.

¹²⁷ En Grande Bretagne et en Suède par exemple, 1/3 du budget est géré sur des bases interministérielles. Des domaines comme le social ou encore le développement rural peuvent difficilement être envisagés sous un autre mode.

travaux de cette nature pourraient en effet constituer une base sérieuse de discussion, d'abord au sein du gouvernement, ensuite entre le gouvernement et le Parlement.

Certes, leur horizon temporel ne peut toujours coïncider avec celui de la loi de finances, mais peut y trouver place le moment opportun. Ajoutons, que la réforme budgétaire, notamment sur les volets construction des objectifs/indicateurs par ministère, (à un niveau interministériel par la suite) et pluriannualité budgétaire, en serait même considérablement facilitée !

Une certaine raison pratique, naturellement attentive aux incidences budgétaires, tendrait plutôt à préconiser dans un premier temps le développement d'une démarche en terme d'impact. A ce titre, elle inciterait les administrations à se doter de moyens de suivi des politiques dont elles ont la charge, en définissant notamment une série d'indicateurs, peu nombreux, rigoureux sur le plan statistique et simples à interpréter. Ces indicateurs pourraient le cas échéant prendre la forme de « *fiches d'impact* » précisant les objectifs quantifiés de l'action, les effets attendus et la manière de les mesurer, ainsi que les moyens nécessaires. On pourrait même imaginer, à l'instar des expériences internationales, que des documents de cette nature puissent accompagner les principaux projets de textes réglementaires et législatifs.

La question essentielle qui se pose est de savoir, sur le seul aspect relatif à la définition des objectifs, sur quelle base s'appuie une telle démarche autrement dit sur les enseignements de quelle évaluation *ex post*, rigoureusement conduite et largement discutée ? Nous voyons donc que les deux démarches loin de s'exclure l'une l'autre, se rejoignent au contraire dans un même processus itératif.

Les similitudes et points de convergences entre l'évaluation et la réforme budgétaire, si elles sont évidentes, ne doivent donc pas conduire à sacrifier un chantier au profit de l'autre.

C'est pourquoi la généralisation de la nouvelle approche budgétaire, mérite d'être appréhendée en articulation avec un dispositif reconnaissant la spécificité de l'approche évaluative¹²⁸, d'abord du point de vue de ses finalités propres et de son positionnement institutionnel, et comme support, dans une première étape, au développement des outils de l'interministérialité.

Au final, nous avons vu combien les apports potentiels directs et indirects de l'évaluation sont nombreux, parfois complexes souvent diffus. Ce qui n'en rend pas nécessairement l'appréhension aisée.

¹²⁸ Voir d'ailleurs comment la LOLF en France reconnaît et appuie la spécificité de la démarche évaluative, Sénat, rapport relatif à : "L'évaluation des politiques publiques en France", Juin 2004, p 77 et s.

Si dans l'action publique, dans sa double dimension à la fois administrative et politique, l'évaluation n'est pas tout, elle est en revanche en tout serions-nous tentés de dire, pour donner la mesure de la complexité de la matière.

Mais le lecteur aura compris que la motivation essentielle de ce travail n'est pas, loin s'en faut, d'en éclairer tous les aspects. Elle est plutôt de tenter d'en circonscrire les apports, à l'aune du double enjeu que recouvre la préoccupation évaluative, et ce, dans une perspective de refondation du système de gouvernance publique¹²⁹. Un enjeu de culture au sens large du terme, qui décline rien de moins que le corpus de valeurs constitutives d'une nouvelle éthique du service public, revue et corrigée. Doublé d'un enjeu éminemment politique, qui s'inquiète des conditions dans lesquelles se prépare la décision publique.

Ce double enjeu renferme en condensé des motifs suffisants pour légitimer aujourd'hui l'interrogation évaluative. Reste que la présence diffuse de cette préoccupation dans l'administration, ne dit rien des conditions de la reconnaissance d'un statut institutionnel à l'évaluation dans le travail administratif et gouvernemental. C'est cette dimension que nous nous proposons à présent d'explorer.

¹²⁹ Voir P. Spitz, Kh. Ben Osmane « *Appui au programme-cadre national de gouvernance et de renforcement institutionnel* », Pnud, Avril 2002.

IV) POUR UNE INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE DE L'ÉVALUATION AU SEIN DE L'ADMINISTRATION : RECOMMANDATIONS POUR UN DEBAT.

Comment appréhender son institutionnalisation progressive dans le paysage administratif ?

Telle est la question centrale qui nous occupe.

L'objet de ce travail n'est pas de procéder à une énième évaluation de l'état de l'évaluation au Maroc, pour aboutir au constat des carences classiquement relevées. Il est d'abord d'en souligner l'importance au regard du contexte qui est le nôtre, aux fins d'explorer les voies et moyens d'une appropriation de cette notion, et de son inscription progressive dans la culture administrative marocaine.

Nous n'allons certes pas réinventer l'évaluation, mais avons à réfléchir au moyen d'une approche pas à pas, sur les vecteurs d'une appropriation positive et progressive.

Après avoir signalé quelques-uns des enjeux qui sous tendent l'introduction de la démarche évaluative au sein de l'administration, mis en exergue ses apports potentiels spécifiques et la manière dont ils trouvent à s'insérer dans les dispositifs de rénovation de la gestion publique, il nous importe à présent de proposer **une grille d'approche** à son institutionnalisation dans le paysage administratif. Fondée sur quelques enseignements majeurs ajustés à nos préoccupations du moment, cette grille nous permet de suggérer des **axes de progrès** que nous soumettons au débat comme autant de pistes à explorer.

1) La grille de lecture : déterminants et contours

La mise en lumière dans une perspective comparative, des obstacles en tout genre qu'on eu à franchir les démocraties occidentales dans l'instauration de dispositifs d'évaluation, la prise en compte des multiples significations qu'elle y a revêtue, en termes de représentations de perceptions mais aussi de pratiques et de résultats, constituent un premier matériau précieux (Cf. annexe 6). Il est, ce qui permet de féconder, toutes proportions gardées, et avec une certaine distance que nous impose la réalité administrative marocaine, notre réflexion sur la situation dans notre pays. Nous n'allons certes pas réinventer l'évaluation, mais avons à réfléchir au moyen d'une approche pas à pas, sur les vecteurs d'une appropriation positive et progressive.

Trois catégories d'enseignements guident notre réflexion sur le cheminement à suivre, et la démarche à emprunter pour envisager le développement de cette activité dans ses premières étapes.

Ils peuvent être déclinés de la manière suivante :

1. **Il n'existe pas de normativité en matière d'évaluation.**

Il nous faut dès lors appréhender les exemples étrangers dans le contexte des développements institutionnels et politiques qui leur ont donné naissance. Le premier enseignement clé qu'il importe de garder à l'esprit, tient dans le constat suivant : La place et la reconnaissance qui sont dues à la fonction évaluative sont fondamentalement tributaires de la grammaire des institutions et de leur généalogie dans la formation des démocraties. C'est dans la diversité des trajectoires conduisant à la démocratie, des rôles différenciés qu'y occupent la société civile et l'Etat, de l'architecture et de l'organisation administrative auxquelles elles donnent lieu, que se comprend en dernier ressort, l'importance assignée à la fonction évaluative. Il faut donc se garder des modèles, et préférer les exemples aux leçons.

Le développement précoce d'une culture de l'évaluation s'est opéré autour de l'idée que l'évaluation justifie l'existence des fonctionnaires en terme de reddition des comptes.

Ainsi, l'approche anglo-saxonne paraît plus séduisante non pas en terme de contenu mais en **terme d'agencement pratique des mécanismes d'évaluation**. On en retiendra principalement les aspects suivants :

- L'intégration de l'évaluation dans le système de gestion au quotidien, y est opérationnelle et intégrée dans un système d'information, de mesure et de pilotage.
- Le développement précoce d'une culture de l'évaluation s'est opéré autour de l'idée que l'évaluation justifie l'existence des fonctionnaires en terme de reddition des comptes. Les fonctionnaires se sentent tout à la fois en droit et en devoir d'évaluer : à quoi serviraient ces derniers, en quoi seraient-ils si différents de n'importe quelle autre catégorie, s'ils n'avaient la capacité de rendre compte au gouvernement de l'efficacité et de l'utilité des politiques publiques ? La notion de responsabilité y est positive contrairement à l'approche française, ou prévaut davantage une culture du blâme¹³⁰. Il faut bien voir qu'en France cette notion a émergé la première fois sous une forme pénale, ce qui est tout de même très négatif !
- Dans l'approche anglo saxonne, l'évaluation est par ailleurs connectée aux principaux mécanismes de prise de décision. La mise en place d'incitations à l'évaluation, y est décisive et notamment l'obligation faite de procéder à des évaluations *ex ante* avant toute décision budgétaire. L'évaluation est identifiée comme un élément à part entière de la politique elle-même, un moment particulier dans son « cycle de vie ».

2. Il vaut mieux commencer par des programmes plutôt que par des évaluations de politiques. D'abord parce qu'il est plus simple et plus

¹³⁰ S.Trosa : « La culture managériale n'est pas assez développée »

naturel d'évaluer un programme qu'une politique. Les politiques sont plus lourdes, souvent complexes¹³¹ et coûteuses. Leur évaluation suppose de surcroît une expertise éprouvée dans le domaine de l'évaluation. Pour être conduite de manière rigoureuse, sachant qu'elles s'attèlent à des questions impliquant une pluralité d'acteurs et examinant un ensemble d'actions publiques hétérogènes concernant un même problème, l'évaluation d'une politique publique réclame du temps, et ses résultats ne trouvent de ce fait même, que peu d'échos directs dans la décision publique. C'est au demeurant l'une des leçons majeures que nous tirons de l'échec relatif de l'expérience Française.

3. L'échec relatif du dispositif interministériel d'évaluation en France mérite toutefois d'être médité à plus d'un titre. Les motifs de cet échec sont proprement politiques et ne doivent donc pas nous conduire à jeter le « bébé avec l'eau du bain ». Car si la qualité des rapports rendus est incontestable et a été unanimement saluée, en revanche l'évaluation ne s'est qu'imparfaitement imposée comme un outil usuel du travail gouvernemental. Placé à l'écart des processus de décision, ce dispositif qui s'est révélé lourd dans son fonctionnement, n'a à l'évidence pas bénéficié du soutien politique nécessaire à son enracinement, comme rouage essentiel dans le fonctionnement de l'Etat. Surtout, il n'a pas été articulé aux délibérations et aux décisions budgétaires. Rappelons, que l'expérience de *Rationalisation des choix budgétaires* (R.C.B), très anglo saxonne dans son inspiration, avait elle aussi échouée en France dans les années 1970, précisément à cause de l'absence de réforme de la procédure budgétaire et parce que l'approche strictement économique retenue ne permettait pas d'avoir une vision globale de l'impact des politiques concernées. A ce titre, il est tout de même paradoxal de relever que c'est au moment où la France engage la réforme de son cadre budgétaire (LOLF), que l'évaluation par l'exécutif est mise en veilleuse!¹³² au profit du législatif. Toutefois, et parce que les raisons de l'échec relatif du dispositif sont propres au contexte français, mais en rien imputables à un défaut de conception, qu'ils ne doivent pas conduire à invalider la pertinence de l'approche qui le sous tend, notamment dans sa dimension interministérielle¹³³. L'interministérialité demeure une préoccupation majeure, c'est sa mise en œuvre qui a fait défaut.

¹³¹ Une des caractéristiques du droit français dont nous avons largement hérité a fait l'objet d'une critique, dans un rapport de la Cour des Comptes en France publié en 2000, dans les termes suivants : *Formulées en termes juridiques, les options politiques déterminent des principes ou fixent des règles qui, par tradition, n'obéissent pas à une logique d'évaluation. La plupart des dispositions législatives ou réglementaires ne sont pas conçues suivant une démarche de diagnostic et de projet; elles ne se présentent pas sous la forme d'un système hiérarchisé composé d'objectifs, de programmes et d'actions auxquels seraient associées, à chacun de ces niveaux, des combinaisons de moyens juridiques, financiers, matériels et humains.*

¹³² Même si un regain d'intérêt manifeste pour l'activité évaluative est clairement affirmé, dans une configuration institutionnelle différente comme nous l'avons suggéré dans le premier chapitre de ce travail.

¹³³ Notons que la dimension interministérielle du dispositif, structure sans équivalent ailleurs, a suscité l'intérêt de pays comme l'Allemagne ou l'Espagne ou au sein de certaines directions

Par delà ces enseignements, **trois principes directeurs** structurent notre grille de lecture et commandent ainsi l'approche préconisée :

1. Un souci de réalisme dans les attentes que nous sommes en droit de nourrir aujourd'hui, sur le thème de l'évaluation. Loin de nous l'idée de proposer un package complet (acteurs, champs, méthodes...) et opérationnel destiné à promouvoir l'évaluation sous ses multiples facettes. Il ne s'agit pas de fournir un mode d'emploi clés en main dont nous n'aurions pas les moyens humains et matériels nécessaires de la mise en œuvre. D'ailleurs, quand bien même les moyens seraient disponibles, ce serait faire fausse route. Un tel montage aboutirait inéluctablement à « une usine à gaz ». Car comme nous l'avons vu, l'évaluation est d'abord une affaire d'accumulation et de capitalisation de savoirs qui requiert à ce titre un temps de maturation. C'est pourquoi plus que d'évaluation au sens où elle est pratiquée dans les pays développés, l'exigence de réalisme nous impose de raisonner dans une première étape en termes de sensibilisation au « réflexe d'évaluation ».
2. Au réalisme succède naturellement un souci de progressivité dans la démarche. Avancer progressivement mais d'une manière résolue et ferme; cela signifie une approche graduelle et ciblée, attentive aux prédispositions propres à chaque administration et donc à leur facultés d'adaptation respectives. De ce point de vue, **le recours à l'expérimentation doit produire des effets démonstratifs et exemplaires de nature à susciter l'émulation parmi les différents corps**. La progressivité dans la démarche réclame une attention soutenue et un suivi du politique, sans quoi elle finira par s'enliser et être assimilée à un défaut de volonté.
3. L'évaluation doit faire la preuve de son utilité ou de la valeur ajoutée dont elle est susceptible. Les trois premières parties de ce rapport y répondent sur plus d'un plan. Transparence, responsabilité et efficacité sont les valeurs qu'elle s'attache à promouvoir. C'est sans doute déjà assez, pour donner un contenu autrement plus exigeant au débat public

générales de la commission européenne par exemple. De même que le décret instituant l'évaluation interministérielle a inspiré des dispositifs au niveau des collectivités territoriales (Régions) qui à l'usage se révèlent particulièrement performants.

démocratique. L'ambition que porte un tel processus n'est pas mince mais demeure à notre portée.

Avant d'acquérir le statut de pratiques intégrées d'aide à la décision, les travaux d'évaluation permettront en effet d'éclairer des questions complexes.

Reste à dissiper une illusion sur son utilité : Avant que des travaux d'évaluation en viennent à infléchir directement des options stratégiques fondamentales, il faudra que s'écoule un temps nécessaire pour que la démarche évaluative prenne définitivement corps dans la chaîne de commandement de la décision publique. En attendant, ce délai n'équivaudra pas pour autant à du temps perdu. Avant d'acquérir le statut de pratiques intégrées d'aide à la décision, les travaux d'évaluation permettront en effet d'éclairer des questions complexes. Elles enclencheront ainsi une dynamique d'apprentissage collectif et organisationnel et contribueront à renforcer l'autonomie et la capacité d'action des différents acteurs. (*l'empowerment evaluation* selon D. Fetterman)

C'est dans ce sens que des travaux de cette nature nous semblent particulièrement adaptés aux conditions actuelles de l'action publique, à l'implication des citoyens, et de leurs représentants dans les politiques publiques.

2) Du parti pris stratégique au choix opérationnel de l'interministérialité :

La prise en compte de ces principes directeurs dans une perspective opérationnelle, nous conduit à revendiquer un parti pris stratégique qui combine deux préoccupations pour aboutir sur un choix opérationnel :

1. La première consiste à prendre acte des changements en cours en matière de réformes engagées par les pouvoirs publics. Autrement dit, la réflexion à laquelle nous invitons à travers ce travail participe pleinement des priorités du gouvernement notamment en terme de modernisation de la gestion publique. C'est là tout l'intérêt et le sens que nous avons voulu accorder aux auditions. Ce travail a donc vocation à accompagner l'action du gouvernement tout en lui conférant toutefois, un dessein supplémentaire auquel l'évaluation peut substantiellement concourir.
2. Par ses multiples apports potentiels en terme de transparence de responsabilité et d'efficacité, la démarche évaluative œuvre dans le sens de la crédibilisation de nos institutions politiques. Levier de modernisation de l'Etat, elle offre les conditions d'un débat démocratique sur les questions stratégiques, et d'un engagement de la responsabilité politique sur des bases autrement plus rigoureuses. De cette manière, elle ouvre une perspective de réhabilitation de la fonction politique, consubstantiel à tout progrès vers la démocratie.

Par ses multiples apports potentiels, la démarche évaluative œuvre dans le sens de la crédibilisation de nos institutions politiques.

Ce parti pris stratégique demeurera vain, s'il ne s'appuie sur des relais institutionnels de haut niveau conçus et organisés pour en recycler les exigences sous la forme d'un projet opérationnel assorti d'un agenda.

L'impulsion, l'engagement ferme et le portage politique du projet par le département du Premier Ministre, dans une configuration institutionnelle à déterminer, constituent la meilleure porte d'entrée opérationnelle pour assurer la montée en charge du projet.

Il est en effet difficile d'imaginer un scénario où l'exécutif ne serait pas en pointe. Pour des raisons à la fois techniques et politiques. Techniques, car le département du Premier Ministre et les organismes placées sous sa tutelle sont seuls à disposer des ressources nécessaires. Politiques, car une certaine unanimité rassemble les responsables politiques marocains autour de l'idée que l'action réformatrice exige au plan institutionnel, **un exécutif fort.**

C'est en stimulant la commande d'évaluation autour d'un projet minutieusement choisi, que le signal du Premier Ministre sera compris et reçu.

Cette initiative n'est cependant pas exclusive d'autres, qui pourraient voir le jour et notamment d'initiative parlementaire. Elle doit s'opérer sous le signe de l'ouverture sur le monde extérieur sous peine de dévier des exigences de la démarche évaluative. L'implication d'autres acteurs potentiels, **pour imprégner la démarche d'une préoccupation à la fois démocratique et scientifique**, sous des formes et à des niveaux à déterminer, est plus que souhaitable.

Quoiqu'il en soit, c'est en stimulant la commande d'évaluation autour d'un projet minutieusement choisi, en s'assurant des conditions de sa préparation de son lancement et de son suivi que le signal du Premier Ministre sera compris et reçu. Un signal fort, qui dans ses prolongements institutionnels et juridiques annoncerait l'amorce d'un nouveau cap dans la pratique de l'action publique et donnerait le coup d'envoi à la mobilisation de tous les acteurs potentiels.

L'évaluation d'un programme transversal, ayant impliqué dans sa préparation sa conception et sa mise en œuvre plusieurs départements ministériels nous semble constitué un choix judicieux de départ. Une évaluation rigoureuse selon une procédure interministérielle à déterminer du « *programme de lutte contre les effets de la sécheresse* », pour les raisons invoquées précédemment, ou encore du programme de lutte contre l'habitat insalubre (Evaluation à mi-parcours) se prêterait parfaitement à cet exercice.

3) Les axes de progrès : recommandations pour un débat

Proposition 1 : Créer un Comité Interministériel restreint d'Analyse des politiques publiques (CIAPP).

Argumentaire § Objectifs :

- Sensibiliser et Impliquer directement le gouvernement dans la décision d'évaluation et dans les suites qui y seront réservés.
- Donner sens à la collégialité gouvernementale en sensibilisant aux apports multiples de l'approche globale interministérielle conçue selon une logique décloisonnée.

Composition / missions :

Créé par décret, et placé directement sous la tutelle du Premier Ministre qui en présiderait personnellement les travaux au moins deux fois par an, ce Comité est d'abord un lieu de délibération au cours duquel le Premier Ministre arrête le programme des évaluations qu'il entend lancer, rend compte des résultats des évaluations conduites et procède dans ce cadre, le cas échéant, à l'audition des agents de l'Etat directement concernés par un programme.

Il comprend : le ministre chargé des finances, le ministre chargé de l'intérieur, le ministre chargé de la modernisation des secteurs publics, le ministre chargé de l'aménagement du territoire, le haut commissaire au Plan et les ministres concernés par l'ordre du jour. Il s'appuierait sur la structure décrite ci-dessous.

Proposition 2 : Doter le département du Premier Ministre d'une structure permanente interministérielle d'analyse et de suivi des politiques publiques (SGAPP).

Argumentaire § Objectifs :

Le département du Premier Ministre ne dispose d'aucune instance stratégique à vocation transversale, supervisant des fonctions de conception, de programmation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

Il est souvent dépourvu de moyens d'analyse propres, permettant de fonder ses arbitrages politiques autrement que dans les termes que lui imposent de fait, les départements ministériels. Le cœur de la mission de cette structure, est de rassembler progressivement les conditions d'une **réflexion et d'une action interministérielle davantage coordonnées en amont**.

Cette **structure opérationnelle de mission**, se verrait assigner, à mesure qu'elle prendrait place et forme dans le paysage institutionnel, des objectifs immédiats,

d'abord en tant que *pôle de ressources et d'animation*, et des objectifs à terme en tant que *pôle de coordination* chargé de rapprocher les positions des administrations sur un sujet transversal et, en cas de divergences, de rendre les arbitrages techniques et de préparer les arbitrages politiques.

Elle devrait s'articuler dans un premier temps, autour de trois grandes missions permanentes :

Une mission de veille stratégique qui consiste notamment à :

- Recenser et rassembler l'information éparse sur les politiques publiques ayant un caractère interministériel, de tenir un tableau de bord de suivi de tout document ou initiative s'y rapportant (base de données inter-administrative) ;
- Traiter et analyser cette information en produisant des documents de travail de divers ordres destinés à alimenter la réflexion du département du Premier Ministre.

Une mission de pilotage des évaluations :

- Sensibiliser les départements ministériels et l'administration territoriale aux évaluations de programmes ou de politiques commandés par le Premier Ministre ;
- Préparer les cahiers des charges, superviser et coordonner la conduite des travaux d'évaluation dans leurs différentes étapes.

Une mission de proposition et d'éclairage de la décision :

- Préparer les délibérations et assurer le secrétariat du Comité interministériel d'évaluation des politiques publiques et exécuter les décisions prises ;
- Analyser les résultats des évaluations et en tirer les principaux enseignements ;
- Veiller à la publication des résultats des travaux.

En marge des missions permanentes, elle aurait pour première mission ponctuelle d'accompagner et d'assurer le suivi du processus de réforme de la procédure budgétaire, aujourd'hui supervisé par la seule direction du budget.

Positionnement institutionnel / Composition :

Réactive, souple et opérationnelle, cette structure pourrait prendre la forme d'un **Secrétariat Général à l'Analyse des Politiques Publiques (SGAPP)** doté d'une assise institutionnelle forte.

Les missions qui lui sont confiées, notamment les volets expertise et conseil, pourront être éventuellement transférées, dans un second temps, au Haut

Commissariat au Plan, dont la réforme attendue ne peut du reste être envisagée, autrement qu'à travers le développement des fonctions d'analyse stratégique.

Proposition 3 : Réaffirmer le rôle du Ministère chargé de la Modernisation des Secteurs Publics en tant que structure de pilotage de la réforme de l'administration.

Argumentaire § Objectifs :

Ce département ne pèse pas d'un poids institutionnel suffisant pour s'acquitter des missions qui sont les siennes. Il donne l'image d'une administration engluée dans la procédure administrative et ne disposant, ni des moyens d'investigation et d'analyse ni des relais institutionnels nécessaires pour exercer ses attributions premières et peser sur la décision dans des domaines où elle est directement interpellée (déconcentration, réorganisation des structures administratives etc...). Aujourd'hui et à la faveur de la réforme de la procédure budgétaire, le seul agent de la réforme est la direction du budget. Elle relève d'un ministère qui dispose d'un pouvoir de coercition dont est dépourvu le département de la modernisation des secteurs publics, qui ne semble pas impliqué dans ce processus.

Pourtant, nous avons vu que les raisons ne manquaient pas qui plaident pour une présence plus affirmée de ce département. En témoigne le chantier de la réforme de l'administration qui ne semble pas articulé, coordonné et piloté en amont avec celui de la réforme du cadre budgétaire !

Il convient donc de redonner à ce département la place qui lui revient de droit en lui assurant les appuis et les moyens politiques nécessaires, permettant d'arrimer l'action à celle du Ministère des Finances.

Axes de progrès :

- Créer auprès du département du Premier Ministre, en « *circuit court* », une cellule d'animation et de coordination de la modernisation de l'administration, dotée de pouvoirs d'investigation et d'arbitrage par délégation du Premier Ministre. Cette cellule inter-administrative constituerait une interface opérationnelle permettant de relayer les demandes des administrations et donnerait au Premier Ministre les moyens d'appuyer et d'accélérer le processus de modernisation de l'administration dont le levier essentiel est aujourd'hui la réforme du cadre budgétaire, séparée de la réforme des structures administratives.

Le fonctionnement de cette **structure légère d'impulsion** reposerait sur l'action coordonnée (assurée par le cabinet du Premier Ministre) d'un *pool* de haut niveau composé :

- soit de *correspondants* ou *relais* domiciliés auprès du Premier Ministre, émanant des départements ministériels clés, (*modernisation secteurs publics, finances, intérieur, plan*), fonctionnant de manière collégiale selon une approche transversale thématique (*réforme des structures, fonction publique, déconcentration...*) ;
 - soit de personnes, chargées individuellement des différents thèmes évoqués, avec une coordination assurée directement par le cabinet du Premier Ministre.
- Revoir la conception, l'organisation, la composition et le mode de fonctionnement de la commission interministérielle sur l'administration dont le noyau dur permanent ne devrait pas dépasser, outre le Premier Ministre, les seuls départements de la modernisation des secteurs publics, des finances, et de l'intérieur. **Le secrétariat et la préparation des délibérations seraient confiés à cette cellule.**
- Elle aurait pour vocation première **d'aménager les conditions nécessaires au développement d'une culture positive de l'interministérialité dans les arbitrages**, encore trop souvent réduite à la régulation des zones de frottement entre approches verticales, et vécue au surplus par les administrations, comme une contrainte externe à leur travail proprement dit.

Proposition 4 : Appuyer l'action réformatrice conduite par la Direction du Budget en matière de réforme de la procédure budgétaire.

Argumentaire § Objectifs :

Nous avons souligné combien la réforme du cadre budgétaire faisait figure de véritable « *révolution silencieuse* » de par ses implications autant sur les méthodes de travail, que sur l'organisation de l'administration qui en découle. L'importance de ce chantier, dont les aspects techniques ne sauraient occulter la dimension stratégique, mérite une attention toute particulière du département du Premier Ministre.

Conforter l'action de la Direction du budget qui, malgré son poids institutionnel, ne peut et ne doit à elle seule piloter cette réforme. La prise en compte de la démarche d'évaluation (*notamment dans la redéfinition des objectifs des différents ministères, assortis d'indicateurs de mesure...*) passe par la mobilisation des protagonistes naturels de la réforme (*Parlement, Corps de contrôle, Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, société civile...*) est précisément ce qui permettra d'éviter que cette dernière n'apparaisse que sous la forme d'un processus budgétaire rationalisé, dans le cadre de l'effort de redressement des finances publiques.

Axes de progrès :

- Sensibiliser les départements ministériels à l'approche en termes de résultats, les accompagner dans la formulation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de suivi et de mesure des politiques dont elles ont la charge. C'est là le rôle conjoint de la Direction du budget et du SGAPP, chacun dans le respect de ses attributions.
- Intégrer progressivement la démarche évaluative dans la procédure budgétaire, en allongeant la durée de la négociation budgétaire et en expérimentant la formule de la conférence budgétaire, au mois de mai par exemple, portant sur un programme conduit par un département candidat à la réforme, et relativement avancé dans la construction d'indicateurs.

Proposition 5 : Eriger le Haut Commissariat au Plan en pôle stratégique de ressources et d'analyse au service du Gouvernement.

Argumentaire § Objectifs :

La transformation du statut du Plan est une initiative heureuse sans laquelle aucune évolution n'eût été concevable. Pour autant et en attendant sa réforme, cette administration de mission ne remplit pas les fonctions qui devraient être les siennes dans le contexte actuel.

Elle produit certes de l'information à l'état brut, et mérite qu'hommage lui soit rendu sur ce point, même si ce n'est pas nécessairement sa vocation première. Mais la réalité administrative est ainsi faite, qu'elle comble en réalité le vide qu'occasionne l'absence d'une structure publique autonome de production et de traitement de l'information économique et statistique.

En revanche, son apport sur l'ensemble des fonctions analytiques est quasiment inexistant, (*sans doute que ceci expliquant cela !*) qu'il s'agisse de prospective, d'analyse des politiques ou encore d'évaluation à posteriori.

Il faut consentir à l'idée que le plan quinquennal sur le modèle du plan 1998-2000 est aujourd'hui une ineptie qui ne peut davantage être raisonnablement défendue. Pas plus qu'il ne faut, du moins sur un horizon proche, surinvestir dans l'illusion sur notre capacité à substituer à cette approche, celle de la planification stratégique.

Le Plan a manifestement besoin d'une nouvelle identité qui donnera un contenu à son nouveau positionnement institutionnel. Les expériences internationales les plus probantes en la matière (Pays-Bas, France, Suisse notamment...) montrent sans exception **que la légitimité d'une telle institution ne repose plus sur sa seule existence, mais sur la qualité de ses *outputs* et sur la densification des usages auxquels ils donnent lieu.**

Dans cet esprit, le Plan a vocation à devenir, dans un avenir proche, **le *think tank* ou encore la boîte à idées du gouvernement** sur l'ensemble des sujets qui engagent le moyen terme.

Axes de progrès :

- Dans la ligne que nous avons tracés, la réforme qu'exige la restructuration interne et le redéploiement institutionnel externe du Plan, est à concevoir séparément. On comprendra aisément en quoi elle ne peut être ici détaillée.

A terme, le HCP est destiné à devenir, sur l'ensemble des sujets à caractère transversal, le **maître d'ouvrage principal dans la fonction d'analyse destinée aux administrations publiques** et superviserait alors les démarches d'anticipation et d'évaluation engagées par les pouvoirs publics.

- Dans l'immédiat, le Plan doit imaginer **une voie de collaboration à la fois plus étroite et plus dynamique avec le département du Premier Ministre** permettant de mieux capitaliser les savoirs existants.

L'associer à la dynamique tous azimuts, enclenchée par le SGAPP, et notamment dans le cadre de la préparation des travaux du CIAPP, nous semble correspondre à une démarche à la fois réaliste au plan institutionnel et utile au plan de ses apports. Plus concrètement, cette configuration permettra d'établir un pont entre les préoccupations opérationnelles (SGAPP) et les apports en savoir (Plan).

A cet effet, il tiendrait lieu **de structure d'appui au SGAPP** notamment en terme d'accès et de traitement de l'information. De même qu'il assisterait le SGAPP dans la préparation en amont de la programmation annuelle des évaluations à soumettre au CIAPP, dans l'élaboration des cahiers de charge ainsi que dans l'exploitation des conclusions de chaque rapport d'évaluation. A ce titre, il est destiné à devenir l'instance qui apportera la caution scientifique et méthodologique aux travaux d'évaluation dont il assurera par la suite la publicité.

Le mode de développement des fonctions analytiques sera aussi fonction des remontées d'informations que procurera la proximité avec le département du Premier Ministre, dont il s'efforcera de répondre et d'anticiper les demandes. **C'est pourquoi le Plan doit prendre part aux travaux du CIAPP, en tant que membre de droit**, et être destinataire en retour des travaux du SGAPP

- Interface ouverte sur le monde extérieur à l'administration, et en même temps courroie de transmission entre le milieu de la recherche académique et celui de l'action administrative, la mission d'analyse stratégique confiée au Plan, s'appuierait sur la création d'un **groupement d'intérêt public**

permettant d'associer des personnes publiques et privées aux réflexions conduites.

- En matière prospective (ou évaluation *ex ante*) une fois son dispositif aménagé, le Plan doit pouvoir **alimenter le SGAP en documents de travail sous forme de synthèses générales, mais également thématiques ou sectorielles**. Ces travaux doivent concilier autant le traitement statistique de l'information produite, que l'analyse des tendances de fond. Cet exercice donnerait une **visibilité, quant aux étapes nécessaires à la réalisation d'un objectif**, et déboucherait sur la détermination de choix stratégiques, traduits ensuite par le SGAP en termes de décisions de politiques publiques.
- Les résultats du **recensement général**, au-delà de leur présentation formelle à l'état brut, offre à l'évidence une opportunité dans ce sens et un matériau de base d'une richesse incomparable.
- Un effort particulier en matière de **formation continue de haut niveau** et de formation tout court (l'INSEA) doit être entrepris afin que le Plan devienne le pivot de diffusion de la culture évaluative. Dans la réévaluation de ses missions, la promotion de la démarche évaluative au plan méthodologique et à travers la diffusion des méthodes, procédures et techniques d'évaluation, occupe une place de choix (*publication de guide méthodologique, manuels de procédure...*).

***Proposition 6* : Revaloriser le rôle et l'action de l'Inspection Générale des Finances dans la diffusion du réflexe évaluateur au sein de l'administration.**

Argumentaire § Objectifs :

Le potentiel humain et en terme de connaissances des rouages de l'administration dont est doté l'IGF, est insuffisamment utilisé dans le cadre de la modernisation de la gestion publique. Le prestige dont jouit ce corps de contrôle, hors de l'administration, contraste singulièrement avec le peu de prestige dont jouit ce corps au sein de l'administration et notamment au Ministère des Finances.

Souvent considérée comme une « voie de garage », à peine plus convoitée que les inspections des autres ministères, **l'IGF ne tire son salut aujourd'hui (et sa sortie de « l'anonymat ») que du seul regain d'intérêt pour la fonction de contrôle, qu'elle mène souvent avec sérieux.**

Son rôle en matière de diffusion du « réflexe évaluateur » mériterait pourtant plus d'égards, compte tenu de ses prédispositions techniques, et gagnerait ainsi à être valorisé. Certes, il n'est pas de son ressort de conduire ni de superviser des évaluations de politiques publiques à proprement parler, mais davantage de

centrer sa mission évaluative, sur les modes de gestion publiques en doublant le contrôle de régularité d'un véritable contrôle de gestion.

Axes de progrès :

- Activer l'adoption du nouveau texte sur l'IGF, en retirant les attributions relatives à l'évaluation des politiques publiques.
- Associer davantage l'IGF à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme du cadre budgétaire. Elle pourrait se voir confier la mission d'aide à l'élaboration d'indicateurs de mesure, et de suivi dans les ministères.
- Placer l'IGF au cœur d'un dispositif de réflexion et de proposition Inter-inspections, destiné à encourager la rationalisation et la recherche d'économies en matière de dépenses de fonctionnement dans les différents ministères. La réforme de la procédure budgétaire pourra difficilement faire l'économie de travaux d'audit des ministères.

Proposition 7 : Créer un pôle d'évaluation indépendant de l'exécutif adossé à la Cour des Comptes au service du Parlement pour stimuler la demande d'évaluation.

Argumentaire § Objectifs :

L'évaluation des politiques publiques ne compte pas parmi les missions essentielles de la Cour. Cette juridiction, du reste en pleine restructuration, est davantage préoccupée par les conditions dans lesquelles elle sera en mesure de remplir correctement ses fonctions premières, d'examen des comptes et de la gestion des entités publiques.

Dans ses statuts, la Cour reste donc marquée par un principe de spécialité fonctionnelle et organisationnelle (*organisation en chambre*) qui ne facilite pas l'approche globale et interministérielle qu'exige la démarche évaluative.

Le contrôle de gestion et l'audit qui préparent à l'évaluation, sont déjà des sujets « lointains », compte tenu de l'agenda chargé en matière de contrôle de régularité et d'installation des Chambres régionales des Comptes.

Néanmoins, créer les conditions au développement d'un instrument commun d'évaluation indépendant, pluraliste et multidisciplinaire enrichira en contenu le débat public, tout en permettant au Parlement de jouer son rôle de contre pouvoir sur la base de contre expertises.

Cette instance exercera, par un **effet d'émulation croisée**, une incitation externe sur l'exécutif à évaluer les actions qu'il conduit.

Axes de progrès :

- La Cour ne prendra la place qui lui revient dans le paysage institutionnel, que lorsqu'elle parviendra au préalable à harmoniser les dates de parution de son rapport public annuel (*dont nous attendons avec impatience le contenu de la 1^{ère} édition*) et de remise de la déclaration de conformité établie dans le cadre de la procédure relative à la loi de règlement, avec le début de la discussion budgétaire au Parlement.
- Envisager la montée en charge progressive d'un pôle indépendant permettant **de susciter la demande d'évaluation, bénéficiant d'une certaine légitimité démocratique notamment grâce à sa représentativité.**

Dispositif institutionnel / Composition :

- Placée sous l'autorité du Premier Président de la Cour des Comptes (*qui en serait le président*) qui en conforterait l'indépendance, cette instance serait pluraliste dans sa composition, inclurait des parlementaires des deux chambres, et d'autres institutions tel *Diwan al Madalim*, (*le Conseil Economique et Social quand cette institution verrait le jour*) et des organes de la société civile.
- Cette instance arrêterait chaque année une programmation sur la base des propositions des institutions représentées en son sein. Elle délibérerait à la majorité qualifiée.
- Les **rapporteurs** que désignerait l'instance, seraient choisis parmi les membres des institutions représentées. Ils s'appuieraient sur des évaluateurs choisis parmi les fonctionnaires, les universitaires et autres personnes qualifiées.
- Les suites réservées aux travaux seraient garanties par un double mécanisme : **la publicité** donnée aux conclusions et le **rapport annuel de cette instance** dans lequel serait indiqué les suites réservées par le gouvernement aux recommandations formulées, passé un certain délai.
- **Deux possibilités** peuvent être envisagées concernant les attributions de cette instance :
 - o Conduire des **évaluations portant sur des programmes publics** sachant que la Cour des Comptes se chargerait des évaluations portant sur le fonctionnement et la gestion des organismes publics ;
 - o Soit **s'intéresser au préalable davantage aux conditions de fonctionnement des entités publiques en terme d'efficience** (*coût et rendement des services publics*) à l'image de l'expérience française du « *Comité Central sur le coût et le rendement des services publics* » crée par décret.

Proposition 8 (alternative) : Créer au terme d'une disposition législative, un Organe Parlementaire d'évaluation de l'action publique.

Argumentaire § Objectifs :

L'Évaluation parlementaire des choix publics est une composante majeure de tout système démocratique. Dans les pays occidentaux, elle se superpose à d'autres formes d'expertise déjà bien éprouvée, parmi lesquelles la commande de rapports d'information et de travaux à l'initiative du Parlement.

Au Maroc, le contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement n'est assuré sur aucun des plans, et ne bénéficie d'aucune expertise.

Doter le Parlement d'un outil d'expertise indépendant de l'exécutif, lui permettant de raffermir ses capacités de proposition et d'intervention dans l'animation du débat public et le contrôle de l'action gouvernementale, tel est l'objectif ultime.

Cet organe, à travers ses rapporteurs, disposerait de pouvoirs permanents de contrôle sur pièces et sur place, de prérogatives étendues d'enquête et d'auditions, et de se faire communiquer tous les documents administratifs nécessaires, à l'exception de ceux touchant à la défense et à la sécurité de l'Etat.

Composition / missions :

- Il aurait pour mission **d'informer le Parlement des conséquences des choix publics afin d'éclairer le débat et les décisions** qui lui succèdent. A cet effet, il recueillera les informations, mettra en oeuvre des programmes d'études et procèdera à des évaluations.
- Sa composition obéit à un règlement intérieur. Elle respecte un principe de parité entre les deux chambres. Le Président et le vice-président n'appartiennent pas à la même assemblée. Les 20 membres qui le composent seront désignés de façon à assurer une **représentation proportionnelle de la majorité et l'opposition**. Y sont représentés en qualité de membres de droit, les présidents des commissions permanentes des deux assemblées.
- L'organe peut être **saisi**, soit par le bureau de l'une des deux assemblées (à son initiative ou à la demande d'un groupe politique, ou encore à la demande de 50 députés ou de 50 conseillers) soit par une commission permanente.
- Toute saisine donne lieu à la nomination d'un ou de plusieurs **rapporteurs**, choisis exclusivement parmi les membres de l'organe. Le rapporteur est seul responsable du contenu du rapport et les travaux qui

ont précédés l'élaboration du rapport sont la propriété exclusive de l'organe.

- Le projet de rapport, les conclusions, les comptes rendus d'auditions et les travaux d'experts sont soumis à l'examen de l'organe, qui se prononce sur leur mode de **publication**.
- Pour réaliser ses travaux, l'organe s'attache le concours d'un **conseil scientifique** composé d'un noyau dur de neuf experts permanents, choisis en fonction de leur compétence. Il aura pour mission première d'élaborer et de soumettre à l'avis de l'organe, une méthodologie propre.

CONCLUSION :

Tous les chemins mènent à l'évaluation serait-on tenté de conclure au terme de ce travail. Même si sur aucun d'entre eux le bilan n'est totalement satisfaisant. Le constat est moins banal qu'il n'y paraît, tant il est vrai qu'il est difficile d'appréhender d'un même mouvement la **mise sous tension générale** dans laquelle l'approche évaluative place l'ensemble de nos institutions publiques. Tel n'était d'ailleurs pas l'objectif de ce travail, même si le fil de notre argumentation nous a parfois conduit à évoquer certains aspects connexes, qui mériteraient sans doute de plus longs développements. Pour autant, cette difficulté d'approche ne saurait occulter la prise en compte du vif des interrogations que la démarche évaluative soulève, qui débordent largement l'acception première qui en est traditionnellement donnée.

Aussi, le débat sur l'institutionnalisation de la démarche évaluative est-il porteur de **trois inflexions stratégiques** dont nous souhaiterions rappeler et souligner brièvement le caractère décisif :

'(...) Signe tangible de la volonté de poursuivre la démocratisation de nos institutions tout en renforçant l'efficacité des actions publiques, la démarche évaluative renferme ainsi un véritable potentiel de ressources symboliques de légitimité (...).'

La première concerne la **légitimité de nos institutions**.

Sur le plan politique, la prise en compte de la démarche évaluative est une voie d'accès privilégié au renforcement et à la crédibilisation de nos institutions publiques. En effet, bousculées et pressées de toutes parts sous l'effet de la libéralisation politique et économique qu'a connu notre pays, nos institutions n'en finissent pas de mesurer l'ampleur des changements que nécessitent une organisation et un fonctionnement à la hauteur des attentes. Pour l'heure, elles génèrent plutôt un

sentiment d'insatisfaction permanente qui affecte en dernier ressort leur légitimité.

Soit l'Etat. Son action est partout décriée. Quand les uns soulignent l'indigence des ressources mobilisées comparées à l'ampleur des besoins essentiels à satisfaire, les autres mettent en cause les dysfonctionnements et carences qui marquent les prestations et le fonctionnement des équipements publics qui contrastent avec le poids exorbitant des dépenses salariales !

Le Parlement, nous l'avons indiqué, n'est à son tour pas en reste. Le constat est bien connu pour que l'on s'y attarde davantage. En témoigne le taux d'abstention aux dernières consultations électorales législatives qui traduit bien cette indifférence à l'endroit des attentes vis à vis de cette institution.

Il est par ailleurs admis que les logiques d'actions qui fondaient cette légitimité sont désormais inopérantes, nos institutions peinent encore à asseoir les bases d'une légitimité à acquérir, plus conforme aux exigences du passage à la démocratie.

C'est à ce moment clé mais néanmoins délicat de transition institutionnelle, que la démarche évaluative trouve sa pleine justification. Signe tangible de la volonté de poursuivre la démocratisation de nos institutions tout en renforçant l'efficacité des actions publiques, la démarche évaluative renferme ainsi un véritable potentiel de ressources symboliques de légitimité. Loin d'être un simple instrument de sanction des décisions publiques, c'est bien nous l'avons vu, toute notre philosophie de l'action publique qu'elle nous amène à interroger à nouveaux frais. Considérée dans ses implications effectives, notamment du point de vue de la mécanique de la décision, l'évaluation peut, sur un terrain institutionnel, devenir l'instrument d'un repositionnement plus lisible des fonctions de direction des affaires publiques. En effet, et parce qu'elle consacre par nature une forme de précarité de la décision, (comme le corollaire à la réversibilité des politiques) elle permet de donner un contenu à la fois plus consistant à la fonction politique, au sens de la délibération sur les options, la conduite et la gestion des affaires publiques. Son concours n'est donc pas négligeable à un moment où précisément les acteurs peinent à extraire le thème de la « réhabilitation du politique » du registre de l'incantation. La démarche évaluative s'accommodant par essence mal d'un univers politico administratif où l'affichage prime; gouvernement, Parlement et administration sont désormais placés dans un environnement ordonné autour d'une logique de la responsabilité bien comprise.

La seconde inflexion renvoie à la **réorganisation des structures centrales et territoriales** de l'administration que rend nécessaire le redéploiement de ses missions et de son action. L'Etat administratif, aux allures d'un *diplodocus*, fonctionne aujourd'hui comme une machine centralisée, qui ne répond qu'imparfaitement aux urgences.

La faiblesse des capacités stratégiques et des dispositifs de pilotage et de suivi dont il est doté, font que les décisions publiques sont souvent fondées sur un savoir fruste. Nombre d'entre elles sont en effet prises dans des conditions insatisfaisantes; elles sont dès lors, trop souvent, mal exécutées. La connaissance préalable des systèmes humains sur lesquels l'action publique opère et entend influencer est cruciale. Cet effort de connaissance passe d'abord par la mobilisation des savoirs administratifs et de l'information interne à l'État. Il doit être partagé et rétroactif avec tous les acteurs concernés, notamment à l'échelle territoriale. Ainsi, les politiques publiques pourront-elles prendre mieux en compte les exigences des moyen et long termes, et atteindre plus efficacement les objectifs que les responsables politiques leur assignent.

La troisième inflexion stratégique s'inquiète du sort réservé à la **diffusion d'une culture du résultat**.

Elle passe dans un premier temps par une appropriation rigoureuse de concepts qui recouvrent des pratiques connexes mais néanmoins distinctes. Opérer une distinction entre les fonctions de contrôle, les fonctions d'audit interne de performances et les fonctions d'évaluation, est un préalable. Ces trois fonctions concourent au développement d'une culture du résultat mais sous des angles

différents et complémentaires. Ainsi le nécessaire contrôle de la régularité formelle de la dépense ne saurait pallier l'absence de contrôle d'opportunité et d'évaluation des résultats.

Les dispositifs de réforme de la gestion publique privilégiant une approche en terme de rationalisation de la dépense et de qualité de service rendus, recourent principalement aux audits de performances. L'évaluation des politiques publiques, élargit quant à elle le spectre des investigations et de l'analyse. Ainsi, et tout en considérant les apports de l'audit, elle s'efforce d'examiner, de discuter et de débattre du caractère effectif et de la pertinence des réalisations.

Cette clarification des concepts dans leurs finalités respectives, au-delà de sa fonction cognitive, permet de jeter un pont entre la réforme du cadre budgétaire aujourd'hui prioritaire, et le développement des pratiques évaluatives. Un pont sans lequel rien n'est envisageable qui aille dans le sens d'une meilleure acculturation du réflexe évaluateur. C'est pourquoi des actions d'information et de sensibilisation des différents acteurs, et en particulier le Gouvernement, le Parlement et l'Administration, sur la portée de ces réformes sont indispensables. Une plus grande détermination dans le portage politique de la réforme budgétaire, conduite aujourd'hui dans l'ombre et le silence, en conditionne l'aboutissement, qui dans tous les cas promet d'être laborieux.

Plus concrètement, cette détermination s'efforcera de faire valoir une idée qui ne rencontre encore que peu d'échos : *c'est dans les moments où l'argent public se fait plus rare que le besoin d'en contrôler les usages apparaît plus que jamais indispensable voire vital pour la pérennisation de l'organisation collective.*

Une idée simple, mais dont on pressent bien les difficultés qu'auront les acteurs à s'en approprier le contenu et les implications effectives autrement que sur un mode rhétorique.

Une idée simple, mais néanmoins fondatrice d'une nouvelle culture de la dépense publique qui remet en cause bien des habitudes, des pratiques, des postures bien ancrées dans notre paysage institutionnel. Une culture qui, au niveau du Gouvernement tendrait à substituer à l'image d'un ministre se définissant par le volume de son budget, celle d'un ministre soucieux en priorité de sa solidarité avec l'ensemble du Gouvernement. Une culture qui au niveau du Parlement, forgerait l'image d'un élu jugé moins à l'aune de sa capacité à accroître la dépense, que sur la gestion rationnelle et économe des deniers publics.

Présentée en l'état, cette idée aura quelque mal à gagner les esprits des différents protagonistes qui manifestement n'y trouveront pas tous leur compte. Il est donc improbable qu'elle parvienne à emporter l'adhésion nécessaire de tous ceux chargés de la mettre en œuvre !

Pour recueillir cet assentiment des protagonistes, *cette nouvelle culture de la dépense publique* doit impérativement mêler une double dimension constitutive de ce que l'on pourrait appeler un *nouvel éthos réformateur*. Ce dernier invite à appréhender la dépense publique de manière complémentaire, sous le double angle des réformes de la gestion publique et de l'évaluation des politiques publiques.

Il est vraisemblable que les dispositifs de réforme de la gestion publique qui participent de cette nouvelle culture, retiendront l'attention dans l'immédiat car ils constituent la préoccupation majeure des décideurs.

Cette évolution souhaitable n'est toutefois acceptable par les protagonistes et donc possible, que si elle ne se réduit pas à un exercice technocratique et restitue au politique la position qui lui revient. Or, l'affirmation de cette autorité politique, notamment sur les choix de politiques publiques, n'est à l'évidence pas une affaire de

gestion publique. Elle requiert en complément, des travaux d'évaluation dans lesquels elle puise les ingrédients nécessaires au développement d'une approche moins restrictive de cette nouvelle culture de la dépense publique.

Cette démarche qui consacrerait un retour du politique sur la scène exécutive, trouve son pendant dans le domaine législatif. En effet, si les dispositifs de rénovation de la gestion publique fournissent en principe déjà à l'élu des éléments d'appréciation de nature à alimenter ses capacités d'intervention (*pour peu que le Parlement ait accès aux actions et travaux engagés dans ce sens*), sa fonction éminemment politique ne trouvera à s'exprimer pleinement que dans le recours à des travaux d'évaluation. C'est à coup sûr d'un schéma gagnant-gagnant, pourrait-on dire, dans lequel chacun des acteurs se retrouve, que les éléments d'une nouvelle culture de la dépense publique ont quelques chances d'émerger.

'Pour recueillir cet assentiment des protagonistes, cette nouvelle culture de la dépense publique doit impérativement mêler une double dimension constitutive de ce que l'on pourrait appeler un nouvel éthos réformateur (...).'

ANNEXE 1 :

L'évaluation dans les textes législatifs et réglementaires au Maroc :

| | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes de contrôle |
|---|--|----------------------------------|--|
| <p>Ministère de la Prévision Economique et du Plan</p> | <p>Décret du juin 17 juillet 2002 fixant les attributions et l'organisation du Ministère de la Prévision Economique et du Plan.</p> <p>(...)Pour la réalisation de ses missions, le ministère :</p> <ul style="list-style-type: none"> - établit les budgets économiques qui évaluent annuellement les réalisations du plan et présentent les perspectives et ce, en collaboration et en coordination avec les différents secteurs concernés ; - suit l'exécution du plan et assure l'évaluation et ce, en collaboration avec les départements ministériels, les organismes publics, semi-publics ou privés, ainsi qu'avec les collectivités locales (...). <p>L'administration centrale comprend Le Centre National d'Evaluation des Programmes.</p> | | <p>Décret du juin 17 juillet 2002 fixant les attributions et l'organisation du Ministère de la Prévision Economique et du Plan.</p> <p><i>L'inspection générale est chargée du contrôle de l'application des procédures, lois et règlements et de l'efficacité des services (...)</i></p> <p><i>La direction de la planification est chargée(...), de mener les études nécessaires à l'élaboration et au suivi des politiques et des programmes de développement à caractère national ou régional (...)</i></p> <p><i>La direction de prévision et de la prospective est chargée de mener les études nécessaires pour l'élaboration des politiques macro-économiques et en suivre l'exécution (...), procéder à des études d'impact et de simulation, mener les études prospectives.</i></p> |

| | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes de contrôle |
|--|--|----------------------------------|---------------------------|
| <p>Centre National d'Evaluation des Programmes (CNEP)</p> | <p>Arrêté du 11 novembre 1998 fixant les attributions e l'organisation du CNEP</p> <p>Le CNEP a pour mission :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurer <u>L'évaluation</u> des projets, programmes et politiques publiques et ce, en collaboration avec les départements ministériels et les collectivités locales; - Réaliser des enquêtes et des études se rapportant <u>à l'évaluation</u> des actions publiques et contribuer à la recherche et à la diffusion des méthodologies d'évaluation; - Organiser des sessions de formation en matière d'<u>évaluation</u> et assurer la dissémination des enseignements dégagés des études d'évaluation; - Exécuter pour le compte de tiers des travaux et des <u>études d'évaluation</u> et contribuer à la réalisation des évaluations des programmes de coopération internationale. | | |

| | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes de contrôle |
|---|--------------------------------|--|---------------------------|
| Ministère de la modernisation des Secteurs Publics | | <p>Décret du 24 mai 1994 fixant les attributions et l'organisation du Ministère des affaires administratives.</p> <p><i>(...) La Direction de la Réforme Administrative a pour mission de mener toutes les études et les actions visant l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des administrations publiques, le perfectionnement des méthodes de travail, l'augmentation du rendement des services publics et l'allégement des procédures et circuits administratifs(...)</i></p> | |

| | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes de contrôle |
|--|--|----------------------------------|---|
| Ministère des Finances et de la Privatisation | <p>Décret du 2 juin 2003 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère des finances (Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation).</p> <p><i>(...)La Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation est chargée :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - d'évaluer et rendre compte des performances de gestion des établissements et entreprises publics ; - de veiller à l'établissement du rapport d'évaluation devant être soumis à l'organe d'évaluation(...) | | <p>Décret du 2 juin 2003 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère des finances (Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation).</p> <p><i>Le Ministre des Finances et de la Privatisation est chargé :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - (...) - d'exercer le contrôle des finances des collectivités locales et de leurs groupements et d'assurer le contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics, les sociétés concessionnaires ainsi que les entreprises et organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat ou de collectivités locales ; - d'assurer le suivi régulier de la gestion des établissements et entreprises publics et du portefeuille de l'Etat et de proposer et mettre en œuvre, en relation avec les ministères concernés, la politique générale et sectorielle de l'Etat en matière de rationalisation du secteur public et de son ouverture au secteur privé (...) <p>Dahir du 14 avril 1960 relatif à l'Inspection Générale des Finances.</p> <p><i>Les Inspecteurs des Finances sont chargés d'effectuer les vérifications des services de caisse et de comptabilité, deniers et matières, des comptables publics et, de façon générale, des agents de l'Etat et des collectivités locales(...)</i></p> |

| | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes de contrôle |
|----------------------------|---|----------------------------------|--|
| La Cour des Comptes | <p>Dahir du 13 juin 2002 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.</p> <p><i>(...)La Cour peut effectuer des missions d'évaluation des projets publics afin d'établir sur la base des réalisations, dans quelle mesure les objectifs assignés à chaque projet ont été atteints, au regard des moyens mis en œuvre(...)</i></p> | | <p>Dahir du 13 juin 2002 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.</p> <p><i>La Cour contrôle la gestion des organismes énumérés à l'article 76, afin d'en apprécier la qualité et de formuler, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement (...)</i></p> |

| | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes de contrôle |
|------------------------------|--|----------------------------------|---|
| Ministère de la Santé | <p>Décret du 21 novembre 1994 relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère de la Santé.</p> <p>(...)La Direction des Hôpitaux et des Soins Ambulatoires est chargée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - (...) - de mener une action continue d'évaluation du réseau ambulatoire sur le plan de la qualité et de l'accessibilité des prestations ainsi que sur le plan de la gestion ; - définir une stratégie de restructuration des services des urgences à travers le Royaume, contribuer à sa mise en œuvre et l'évaluer de façon continue ; - d'organiser, planifier et évaluer toutes les tâches relatives à la collecte, au stockage, au traitement, à l'utilisation et la distribution du sang et de ses dérivés (...) <p>La Direction de la Planification et des Ressources Financières est chargée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - (...) - d'entreprendre les études et enquêtes sectorielles ou inter-sectorielles en vue d'analyser et d'évaluer la situation sanitaire ; - de mener des études économiques sur le système de santé en termes d'évaluation et de prévision (...) | | <p>Décret du 21 novembre 1994 relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère de la Santé.</p> <p>L'Inspection Générale a pour rôle, sous l'autorité du ministre et sur ses instructions,(...), au contrôle de l'utilisation des crédits et moyens humains et matériels mis à la disposition de l'administration centrale et services extérieur.</p> <p>Elle assure l'inspection administrative et médicale et procède, à la demande du ministre, à toute enquête et étude.</p> <p>La Direction de l'Epidémiologie et de la Lutte contre les Maladies est chargée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - (...) - d'assurer le contrôle de qualité des laboratoires de biologie relevant du ministère de la santé - d'assurer le contrôle sanitaire des denrées alimentaires (...) <p>La Direction des Equipements et de la Maintenance est chargée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - (...) - d'étudier et assurer le suivi de réalisation des projets d'architecture, de bâtiment et de construction ; - d'étudier, programmer et assurer le suivi de réalisation des projets d'équipement en matériel biomédical ou technique(...) |

| | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes de contrôle |
|--|--|----------------------------------|--|
| Ministère de l'Enseignement Supérieur | <p>Dahir du 19 mai 2000 relatif à l'organisation de l'enseignement supérieur.</p> <p><i>(...)L'organisation du système de l'enseignement supérieur fait l'objet, dans son ensemble, d'une évaluation régulière qui concerne son rendement interne et externe, et qui couvre les aspects pédagogiques, administratifs et la recherche. Cette évaluation se base, en plus de l'audit pédagogique, financier et administratif sur l'auto-évaluation de chaque institution d'éducation et de formation (...)</i></p> <p>Décret du 15 février 1993 fixant les attributions et l'organisation du ministère de l'enseignement supérieur</p> <p><i>(...)La direction de l'évaluation et de la prospective a pour mission de procéder à l'évaluation du système d'enseignement supérieur et de recherche scientifique, d'en élaborer les plans de développement universitaires et d'en assurer le suivi. Elle est chargée de :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - mener toutes enquêtes relatives à l'évaluation permanente du système d'enseignement supérieur et de recherche scientifique en procédant notamment à la synthétisation des travaux d'évaluation spécifique réalisés par les services concernés ; <p><i>La direction des constructions et équipements et chargée de :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - mener les études d'évaluation technique des constructions réalisées et proposer les règles et normes spécifiques de conception, de réalisation et de gestion des bâtiments(...) | | <p>Décret du 15 février 1993 fixant les attributions et l'organisation du ministère de l'enseignement supérieur</p> <p><i>(...)La direction de l'évaluation et de la prospective est chargée de :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - mener des études prospectives concernant les objectifs à moyen et à long termes et en étudier la faisabilité ; - élaborer les plans de développement universitaires, en suivre la réalisation et en dresser les bilans ; - déterminer les programmes de constructions et d'équipements universitaires et en suivre la réalisation(...) |

| | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes de contrôle |
|--|--|----------------------------------|--|
| <p>Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts</p> | <p>Décret du 13 mai 1993 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère de l'agriculture et de la réforme agraire</p> <p><i>(...)La direction de la programmation et des affaires économiques est chargée de la préparation des programmes et du budget du ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, du suivi et de l'évaluation du développement agricole, des études économiques et commerciales et des statistiques agricoles(...)</i></p> <p><i>(...)La direction des entreprises publiques agricoles et des associations professionnelles assure le suivi, l'évaluation et la coordination de l'action des entreprises publiques agricoles sous tutelle, des sociétés coopératives et des associations professionnelles agricoles(...).</i></p> <p><i>(...)La direction de l'élevage est chargée de :</i> <i>- évaluer les besoins en matière d'alimentation du cheptel et veiller à la constitution de stocks de sécurité (...)</i></p> <p><i>(...)L'administration du génie rural comprend :</i> <i>(...)La direction du développement et de la gestion de l'irrigation est chargée de :</i> <i>- assurer la programmation, l'évaluation et le suivi des objectifs d'aménagement hydro-agricole et rural(...)</i></p> | | <p>Décret du 13 mai 1993 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère de l'agriculture et de la réforme agraire</p> <p><i>(...)La direction de l'enseignement, de la recherche et du développement est chargée de :</i> <i>- Elaborer les programmes d'enseignement dans les établissements agricoles relevant du ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, et en contrôler l'application ;</i> <i>- assurer le contrôle technique et administratif des établissements de recherche et d'enseignement agricole dans la limite de ses compétences (...)</i></p> <p><i>(...)La direction de la production végétale est chargée de :</i> <i>- Réaliser, participer ou contrôler les études agro-économiques pour les projets de mise en valeur des zones bour et zones irriguées (...)</i></p> <p><i>(...)L'administration du génie rural comprend :</i> <i>(...)La direction du développement et de la gestion de l'irrigation est chargée de :</i> <i>- conduire les études générales d'aménagement hydro-agricole et rural à caractère inter-régional et l'étude des plans directeurs d'aménagement ;</i> <i>- entreprendre des études spécifiques et thématiques se rapportant à l'objet de sa mission(...)</i></p> <p><i>La direction des aménagements hydro-agricoles est chargée de :</i> <i>- suivre les études d'exécution des projets d'aménagement hydro-agricole ;</i> <i>- assurer le suivi de la réalisation des aménagements hydro-agricoles ;</i> <i>- superviser et / ou réaliser, pour le compte des services du ministère et des organismes sous tutelle, les opérations d'équipement économique et de construction de bâtiments(.. .)</i></p> |

ANNEXE 2 :

L'évaluation dans les organigrammes des administrations centrales au Maroc :

| Source | "Evaluation" citée directement | Autres formes de contrôle |
|---|---|--|
| Ministère de la Prévision Economique et du Plan | Le Centre National d'Evaluation des Programmes | <p>L'Inspection Générale</p> <p>La direction de la planification est composée de : La Division du Suivi et des Programmes Intégrés, composée du : - Service du Suivi et de la Coopération ; - Service de Synthèse et des Programmes Intégrés.</p> <p>La Direction de Prévision et de la Prospective</p> |
| Centre National d'Evaluation des Programmes (CNEP) | Le CNEP comprend : - Le Département de l'Evaluation Sectorielle - Le Département de l'Evaluation des Actions Décentralisées - Le Département des Méthodes et de Coopérations - Le Département de l'Évaluation des Politiques Publiques. | |
| Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics | La Direction de la Réforme Administrative comprend : La Division de l'Organisation des Structures Administratives qui comprend : - Service de l'Evaluation et des Enquêtes. | La Direction de la Réforme Administrative comprend : La Division des Etudes et Recherches Administratives qui comprend : - Service des Etudes Générales ; - Service des Etudes Prévisionnelles. La Division des Liaisons Administratives et de la Coopération qui comprend : - Service de la Programmation et du Suivi des Actions de Coopération. |
| Ministère de la Santé | La Direction de la Planification et des Ressources Financières comprend : La Division Financière qui groupe : - Service de Suivi et l'Évaluation des Ressources Financières | |

| Source | "Evaluation" citée directement | Autres formes de contrôle |
|--|--|---|
| <p>Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts</p> | <p>La Direction Générale de l'Administration du Génie Rural comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service du Suivi et de l'Evaluation <p>La Direction de la Programmation et des Affaires Economiques qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> Division du Suivi et de l'Evaluation - Service du Suivi des Réalisations - Service de l'Evaluation <p>La Direction de la Protection des Végétaux, des Contrôles Techniques et de la Répression des Fraudes comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service du Suivi et de l'Evaluation <p>La Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service du Suivi et de l'Evaluation. <p>La Direction de la Production Végétale qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> Division des Projets de Mise en Valeur et de l'Industrie Agricole : - Service des Etudes et Projets de Mise en Valeur - Service du Suivi et de l'Evaluation... <p>La Direction de l'Elevage qui groupe :</p> <ul style="list-style-type: none"> La Division Vétérinaire de l'Hygiène Alimentaire : - Service du Suivi et de l'Evaluation... <p>L'Administration des Eaux et Forêts et de la Conservation des Sols qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service du Suivi et de l'Evaluation... <p>L'Administration du Génie Rural qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service du Suivi et de l'Evaluation... | <p>La Direction des Entreprises Publiques et des Associations Professionnelles comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> Division d'Audit qui comprend : - Service de l'Audit Financier - Service de l'Audit Opérationnel Division des Entreprises Publiques Agricoles - Service des Structures et des Méthodes - Service du Suivi de la Gestion Division des Sociétés Coopératives Agricoles et des Associations Professionnelles - Service du Suivi de la Gestion <p>La Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> Division de la Vulgarisation Agricole : - Service des Etudes ; - Service de la Programmation et de l'Animation ; - Service de l'Inspection Pédagogique. <p>L'Administration de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service du Contrôle et de l'Inspection <p>L'Administration du Génie Rural qui comprend :</p> <p>La Direction du Développement et de la Gestion de l'Irrigation qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> Division des Etudes : - Service des Etudes Générales - Service des Etudes Spécifiques... <p>Division de l'Hydraulique Agricole :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service de la Programmation <p>La Direction des Aménagements Hydro-agricoles comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> Division des Projets : - Service des Etudes de Projets |

| Source | "Evaluation" citée directement | Autres formes de contrôle |
|--|--|---|
| | | <p>La Direction des Aménagements Fonciers comprend :</p> <p>Division de la Réhabilitation et de la Conservation des Terres Agricoles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service des Projets et Programmes |
| Ministère de l'Équipement | | <p>La Direction des Etudes, de la Planification et de la Coordination des Transports</p> <p>Division des Etudes et Programmes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service des Etudes <p>La Direction de la Sécurité des Transports Routiers</p> <p>Division du Contrôle et de la Prévention</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service du Contrôle des Etablissements Agrées - Service du Contrôle Routiers et de l'Inspection des Gares Routières <p>La Direction Des Transports Routiers</p> <p>Division des Etudes et de la Réglementation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service Etudes et Programmation <p>La Direction de la Formation Professionnelle</p> <p>Division des Programmes et Recherches</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service des Programmes |
| Ministère de l'Enseignement Supérieur | <p><i>La Direction de l'Évaluation et de la Prospective</i></p> <p>Division de la Prospective et de l'Évaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service des Etudes et de la Prospective - Service de l'Évaluation et des Normes - Service des Projets et des requêtes | <p><i>La Direction de l'Évaluation et de la Prospective</i></p> <p>Division des Statistiques et de la Carte Universitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service de la Programmation et du Suivi <p><i>La Direction des constructions et équipements</i></p> <p>Division des Constructions</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service du Suivi Technique et de la Normalisation <p>Division de l'Équipement et du Matériel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service du Contrôle du Mobilier et des Equipements |

| Source | "Evaluation" citée directement | Autres formes de contrôle |
|---|--|---|
| <p>Ministère de Finances et de la Privatisation</p> | <p>La Direction des Affaires Administratives et Générales Division de l'Organisation et de la Programmation - Service des Etudes et de l'Organisation - Service de la Programmation et de l'Evaluation - Service de l'Audit</p> <p>La Direction de la Politiques Economique Générale Division des Etudes et de l'Evaluation des Impacts - Service de l'Impact des Politiques Financiers - Service de l'Impact des Politiques Economiques - Service de l'Impact des Politiques Sociales</p> <p>La Direction du Budget Division de la Normalisation des Dépenses Publiques - Service d'Evaluation de Projets Publics</p> <p>La Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation Sous direction chargée des Structures de la Privatisation, des Audits et de la Normalisation Comptable Division des Audits et Evaluations - Service des Audits Externes - Service de l'Evaluation des Audits</p> | <p>La Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale Division de l'Inspection - Service de l'Inspection</p> <p>La direction du budget Division du Suivi de l'Exécution du Budget et de la Loi de Règlement - Service du Suivi de l'Exécution du Budget</p> <p>Division des Pensions - Service du Suivi et du Contrôle</p> <p>Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation</p> <p>Division de la Privatisation - Service de Suivi Post-Transferts</p> |
| <p>L'Inspection Générale des Finances</p> | <p>Mission d'audit des projets publics et d'études qui comprend : - Projets Financés par les Organismes Régionaux et Internationaux ; - Etudes Générales ; - Enquêtes Particulières ; - Post-évaluation.</p> | <p>Mission d'inspection, de contrôle et d'audit des entreprises, établissements et services publics qui porte sur : - Les Administrations Centrales et Territoriales - Les Entreprises et Etablissements Publics - Les Services Gérés d'une Manière Autonome - Les Organismes Subventionnés</p> |
| <p>Le Contrôle Général des Engagements de Dépenses de l'Etat</p> | <p>Pôle fonctionnel : Division de l'Audit et de l'Inspection - Service de l'Audit et de l'Evaluation - Service de l'Inspection Division de l'Organisation la Programmation et de la Communication - Service de l'Organisation de la Programmation et de l'Evaluation</p> | |

| Source | "Evaluation" citée directement | Autres formes de contrôle |
|---|--|----------------------------------|
| Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse | La Direction de l'Evaluation et de la Prospective | |

ANNEXE 3 :

L'évaluation dans les discours au Maroc :

| Source | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes e contrôle |
|-----------|--------------------------------|---|---|
| SM le Roi | | <p>Message du Roi aux participants au colloque national sur « le soutien de l'éthique dans le service public » (29octobre1999)</p> <p><i>(...) La question de la moralisation de la vie publique, et en premier lieu l'administration, était et demeure une question primordiale qui retient toute notre attention et accapare notre réflexion(...)</i></p> | <p>Message du roi aux participants au colloque national sur « le soutien de l'éthique dans le service public » (29octobre1999)</p> <p>(...)Le sens du service et l'esprit de responsabilité ne seront pleinement réunis que par la persévérance dans l'effort tendant à améliorer l'efficience de la gestion, le suivi de son rendement, tout en oeuvrant à régler les problèmes et à dépasser les obstacles. Les mesures à caractère public doivent avoir pour finalité de faciliter l'accomplissement des tâches et non pas de les compliquer. C'est là une démarche visant à consacrer le sens de la rectitude, la clarté, la transparence et la célérité quand il s'agit de rendre service aux gens. Elle permet également d'aboutir à une rationalisation qui fait ressortir les aspects positifs des décisions prises, d'assurer le suivi des dossiers jusqu'à leur aboutissement, d'organiser le travail en veillant à une bonne répartition des tâches et à une délimitation précise des responsabilités, tout en encourageant la communication, avec pondération et dans l'ordre, et en tirant profit des expériences passées et des nouvelles pratiques qui ont fait leurs preuves (...).</p> |

| Source | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes e contrôle |
|--------------------------------|--|----------------------------------|---|
| <p>Premier Ministre</p> | <p>La réforme administrative au Maroc (2000), Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative</p> <p><i>L'évaluation des initiatives et des politiques publiques sectorielles ainsi que l'identification de nouveaux mécanismes de contrôle et d'évaluation au sein de l'administration, font partie du programme d'action tracé par le 1^{er} Ministre en 1999.</i></p> <p>Ce programme vise en fait, à renforcer et à dynamiser le rôle des corps de contrôle et d'inspection générale afin de contribuer aux efforts de modernisation et d'expertise.</p> <p>En effet, il s'avère nécessaire de <i>définir clairement les fonctions d'inspection de manière à rendre les organes chargés de cette mission efficaces et parfaitement acquis aux initiations de réformes, ceci implique l'élaboration d'un référentiel précis de la mission d'inspection et l'identification de nouveaux mécanismes de contrôle et d'évaluation a sein de l'administration ;</i></p> <p><i>Les inspections générales sont appelées à procéder à une évaluation des initiatives et des politiques publiques sectorielles, de faire preuve de rigueur dans la lutte contre toutes les manifestations de lenteur, de déviation, de mauvaise gestion et de gaspillage des deniers publics et ce afin de contribuer au rétablissement de la crédibilité de l'administration et à la réhabilitation de son image de marque. (p. 40-41)</i></p> | | <p>La réforme administrative au Maroc (2000), Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative</p> <p><i>(...) Les inspections générales sont appelées à jouer un rôle capital et essentiel dans la diffusion de nouvelles valeurs de gestion. Elles disposent à cette fin d'un cadre de référence idéal : le Pacte de bonne gestion. (...)</i></p> |

| Source | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes e contrôle |
|---|---|--|--|
| Pacte de Bonne Gestion | | <p>Le Pacte de Bonne Gestion</p> <p>(...) Le PBG se veut l'émanation d'une approche stratégique visant l'édification d'une administration citoyenne, moderne et aspire à revitaliser ses structures, à rénover ses mécanismes de fonctionnement et à susciter une culture organisationnelle d'un type nouveau(...)</p> <p><i>Le PBG s'articule autour des engagements principaux suivants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Œuvrer pour la moralisation de la vie administrative ; - Rationaliser la gestion publique ; - Renforcer la communication, la concertation et l'ouverture de l'administration sur son environnement. | <p>Le Pacte de Bonne Gestion</p> <p>(...) L'administration est appelée à optimiser et à rationaliser la gestion publique sur la base des orientations suivantes :</p> <p>(...)</p> <p><i>Développer les opérations d'audit organisationnel et d'analyse institutionnelle en vue de restructurer l'administration ;</i></p> <p><i>Veiller à la publication des rapports de vérification et d'audit dans le but de tenir les citoyens informés quant à la manière dans l'administration s'acquitte de ses missions et utilise les deniers publics (...)</i></p> |
| Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics | <p>La réforme administrative au Maroc (2000), Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative</p> <p>(...) <i>Le diagnostic de la situation de l'administration marocaine fait apparaître un élément qui handicape le fonctionnement de l'administration, à savoir l'inopérationalité du système de contrôle et d'évaluation.(...) (p. 14)</i></p> <p>(...) <i>Pourtant, les responsables administratifs doivent rendre compte de leur gestion, selon des méthode d'évaluation et d'audit appropriées, conformes à la volonté de rationalisation de la gestion des deniers publics. Cette obligation de rendre compte fait partie des principes pour réhabiliter le service public. (...).</i></p> | ---- | |

| Source | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes e contrôle |
|--------|--|----------------------------------|--------------------------|
| | <p>(p. 23)</p> <p>(...)L'évaluation des résultats de l'action publique figure parmi les quatre fonctions principales que doit remplir l'Administration centrale :</p> <p>- L'élaboration et l'évaluation des politiques publiques sont considérées comme des missions stratégiques de l'Administration centrale : L'Administration centrale doit avoir une plus grande capacité de connaissance, de prévision, d'anticipation et d'évaluation afin d'échapper aux contraintes du court terme. Elle doit développer une capacité d'expertise afin de mieux préparer ses décisions et de prévenir les risques d'erreur technique et de contentieux. Elle doit améliorer les procédures de travail interministériel afin d'être en mesure de faire de véritables choix stratégiques, clairs et cohérents.</p> <p>- Le renforcement de la fonction d'évaluation est appréhendé au même titre que le renforcement des fonctions de stratégie et de prospective.</p> <p>Certains ministères ont déjà déployé des efforts dans ce sens. Là où ces fonctions sont encore mal assurées, il est proposé qu'une structure légère de stratégie et d'évaluation soit mise en place. Cette entité aura pour missions principales :</p> <ul style="list-style-type: none"> * animer le travail des différents services du ministère dans ce domaine ; * leur apporter un appui méthodologique ; * développer des relations de coopération étroites avec des centres de recherche universitaires et des centres d'expertise publics ou privés ; * favoriser la concertation avec l'ensemble des partenaires économiques et sociaux concernés par son action. | | |

| Source | "Evaluation" citée directement | "Evaluation" citée indirectement | Autres formes e contrôle |
|--------|--|----------------------------------|--------------------------|
| | <p>- Le développement de la fonction statistique et études économiques pour mieux répondre aux besoins d'évaluation et de prospective.</p> <p>- La rénovation du cadre de la planification pour améliorer la qualité de la décision publique. Il s'agit en effet d'arrêter une vision d'ensemble A moyen terme, de renforcer la concertation et la participation dans le but d'assurer une meilleure intégration des actions, d'introduire plus de rigueur dans la programmation et de mettre en place un système de suivi et dévaluation efficace. (p. 39-40)</p> | | |

ANNEXE 4 :

L'évaluation dans quelques organismes internationaux :

| | "Evaluation" citée directement | Autres formes e contrôle |
|-------------|--|---|
| PNUD | <p>Le "Contrôle et évaluation" figurent parmi les quatres axes prioritaires traités lors de la préparation de la "matrice nationale de bonne gouvernance".</p> <p><i>Le concept de l'évaluation des politiques publiques est appréhendé comme un de plusieurs types de contrôle. Ce concept n'a pas eu vraiment d'application jusqu'ici, faute de structures appropriées. L'évaluation des politiques publiques consiste à étudier les effets, les coûts et les avantages des décisions publiques.</i></p> | <p><i>Le contrôle a appelé des précisions et des classifications. Ses défaillances et insuffisances ont été relevées. L'effort de mise à niveau des institutions judiciaires a été décliné du point de vue du ministère de la justice et du point de vue de la Cour Suprême.</i></p> <p><i>Il convient de distinguer plusieurs types de contrôle :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Le contrôle parlementaire est un contrôle a priori : il consiste à discuter, amender et voter la Loi de Finances ;</i> - <i>Le contrôle administratif est exercé par les établissements de tutelle et par le corps de l'IGF ;</i> - <i>Le contrôle a posteriori est opéré par le parlement lors de la présentation de la Loi de Règlement ;</i> - <i>Le contrôle direct par l'opinion publique est une dimension importante à ne pas négliger.</i> |

| | "Evaluation" citée directement | Autres formes e contrôle |
|------------------------|---|---------------------------------|
| Banque Mondiale | <p><i>Evaluation is a privileged tool for identifying the most effective and efficient ways of managing and fostering development assistance.</i> (Wolfensohn James D., President of World Bank)</p> <p>L'évaluation à la Banque Mondiale a deux dimensions majeurs : a) une auto-évaluation faite par les unités responsables de programmes et activités particuliers ; et b) une évaluation indépendante faite par l'OED (<i>Operations Evaluation Department</i>).</p> <p>Les principes suivants s'appliquent à ces deux dimensions : utilité, crédibilité et transparence. Pour l'évaluation faite par l'OED, elle doit être basée sur l'indépendance</p> <p>En fait, l'OED présente un degré très élevé d'indépendance.</p> <p>Les outils d'évaluation utilisés par l'OED sont : Project Reviews, Country Assistance Evaluations, Sector and Thematic Reviews and Process Reviews.</p> | |

| | "Evaluation" citée directement | Autres formes e contrôle |
|--|--|---------------------------------|
| Agence Française de Développement | <p>L'agence comporte une division des évaluations rétrospectives qui dépend du Département du contrôle général et qui est rattachée directement à la Direction générale. Cette division assure la réalisation d'évaluations rétrospectives et la supervision du dispositif de suivi et d'établissement de rapports d'achèvement de projets (SRAP).</p> <p>Au Maroc, l'AFD a réalisé en :</p> <p>2001 : Evaluation rétrospective du projet d'aménagement en petite hydraulique agricole de la moyenne vallée du Sebou 2000 : Evaluation rétrospective des projets d'appui à l'Office régional de mise en valeur agricole du périmètre du Gharb (ORMVAG). 2000 : Evaluation rétrospective du projet d'appui à l'ONEP. 1998 : Evaluation rétrospective des financements apportés à la société INTERFINA.</p> <p>L'AFD a également réalisé des rapports d'achèvement de projet en :</p> <p>2000 : appui à l'ONEP (phase 1+ phase2) 2000 : extension du périmètre gharb ph2 (financement de la seconde tranche d'irrigation du gharb).</p> | |
| Union Européenne | <p>Le programme MEANS est un programme de la commission européenne portant sur l'évaluation des actions de nature structurelle. Sa réalisation a été confiée à Eureval- C3E.</p> | |

ANNEXE 5 :

L'évaluation dans quelques pays étrangers

| Pays | Parlement | Cour des Comptes | Ministère des Finances | Autres ministères | Acteurs extérieurs |
|------------------------|---|--|---|--|--|
| Allemagne | Demande au gouvernement de présenter des rapports à intervalles réguliers. Introduit des dispositions évaluatives dans les lois. | Ne fait que du contrôle de régularité. | Ne joue aucun rôle particulier. | Les bureaux d'administration centrales (Fachreferate) pilotent des évaluations systématiques, sous-traitées à l'université et à des consultants. | L'université est le principal auteur des évaluations des "Fachreferate". Relations contractuelles université-administration fortes. |
| Grande Bretagne | Ne joue pratiquement aucun rôle. | La National Accounting Office effectue un contrôle de l'efficacité des services. | Le Trésor joue un rôle méthodologique majeur. Il a su imposé sa vision managériale (value for money et accountability). | L'évaluation managériale est partie intégrante du système de gestion des agences. Les ministères pratiquent l'auto-évaluation sur des domaines restreints. | Le Trésor est réticent face à des évaluations extérieures trop coûteuses (consultants) et peu concrètes (université). |
| Suède | 12 auditeurs parlementaires contrôlent le gouvernement procédure contradictoire avec les agences contrôlées et débat parlementaire. Leur rôle reste limité. | National Audit Bureau : organe de l'Exécutif pour le contrôle des comptes et l'évaluation des administrations centrales. Rapports publics mais efficacité réduite : pas de pouvoir de contrainte du NAB sur les agences. | Participe au système pluraliste à trois niveaux. | Participent au système à trois niveaux. | Système à trois niveaux : commissions ad hoc, commissions R&D, "remiss procedue" associant parlementaires, administrations et corps intermédiaires à des évaluations prospectives thématiques. |

| Pays | Parlement | Cour des Comptes | Ministère des Finances | Autres ministères | Acteurs extérieurs |
|-------------------|---|--|--|---|---|
| Pays Bas | Nombreuses commissions d'enquête. A l'origine de la procédure de réexamen périodique des politiques publiques. | L'Algemene Rekenkamer a 2 sections, l'une contrôle la régularité des dépenses, l'autre (60% des membres) réalise des évaluations. | Contrôle de la procédure de réexamen : évaluation de l'efficacité et de l'efficience de quelques politiques, propositions d'amélioration dont une doit permettre au moins 20% d'économies budgétaires. Division de l'évaluation des politiques publiques au sein de la direction du budget : recommandations méthodologiques, formation continue, participation à des comités de pilotage d'évaluation ministérielles. | Procédures de réexamen en liaison avec le ministère des Finances Evaluations diversifiées dont le programme est annexé à la loi de finances. | Participation de consultants et d'universitaires aux évaluations ministérielles. |
| Etats-Unis | Contrôle minutieux du gouvernement. S'appuie sur 4 agences d'évaluation et d'expertise : le GAO, le congressional research service (expertise juridique), le congressional budget office (expertise budgétaire), l'office of technology assesment (impact des développements technologiques) | Le General Accounting Office (GAO) réalise des évaluations pour le compte du parlement (90% des cas) ou sur auto saisine de toutes les opérations du gouvernement fédéral ; définit les standards de comptabilité des agences ; définit les règles de contrôle auxquelles doivent se conformer les inspecteurs généraux. | Office of management and budget: prépare et exécute le budget fédéral, contrôle l'ensemble des objectifs et processus administratifs. | Un inspecteur général par agence : supervise les audits, rend compte aux responsables d'agences et au Congrès. | Le milieu professionnel de l'"évaluation research" est bien structuré (associations, colloques, publications) |

ANNEXE 6 :

Synthèse des réformes de l'Etat dans quelques pays :

| Pays | Domaines de la réforme | | | | | |
|-----------------|--|---|---|--|--|--|
| | <i>Gestion de la performance</i> | <i>Périmètre et organisation du secteur public</i> | <i>Initiative micro-économique pour l'efficience et la qualité</i> | <i>Procédures budgétaires</i> | <i>Gestion comptable et financière</i> | <i>Fonction publique</i> |
| Canada | 1997. Une gestion axée sur les résultats. Création des rapports sur les plans et priorités et rapports sur les rendements des ministères accompagnant les documents budgétaires. | 1994. Examen des programmes. | 1996. La plupart des ministères élaborent et publient des normes de services pour leurs services les plus importants. | 1995. Nouveau système de gestion des dépenses. | 1995. Stratégie d'information financière - passage à la comptabilité d'exercice intégrale en 2001-2002 (retardé à 2003-2004) - décentralisation de la gestion dans les ministères. | 1997. La relève Nouvelle gestion des ressources humaines. |
| Danemark | 1992. Contrats de gestion entre les ministères et les agences (obligations depuis 1995) | 1970-1982. Décentralisation au profit des collectivités locales et réduction drastique du nombre de municipalités et de comtes. | 1995. Le rapport "le bien-être des citoyens, avoir des institutions publiques efficaces" définit une politique de qualité des services publics. | 1984. Réforme budgétaire déléguant aux ministères la responsabilité des crédits au sein d'une enveloppe globale. | | 1993. Décentralisation totale de la politique du personnel et rémunération au rendement. |

| Pays | Domaines de la réforme | | | | | |
|-------------------|---|--|--|-------------------------------|--|--------------------------|
| | <i>Gestion de la performance</i> | <i>Périmètre et organisation du secteur public</i> | <i>Initiative micro-économique pour l'efficacité et la qualité</i> | <i>Procédures budgétaires</i> | <i>Gestion comptable et financière</i> | <i>Fonction publique</i> |
| Etats-Unis | 1993. <i>Government Performance and Results Act</i> . La loi définit le cadre et les instruments d'un système complet de gestion des performances, ainsi que son calendrier de réalisation jusqu'en 2000. | | 1993. <i>National partnership for reinventing government</i> - jusqu'en 1994, revue systématique des frais généraux de fonctionnement des principales structures fédérales, incitation à la création sur une base volontaire d'équipes de "réinvention" - à partir de 1996, articulation avec la gestion de la performance : lancement du concept de <i>Performance-based-organizations</i> , amélioration du service aux usagers dans 32 agences. | | 1990. <i>Chief Financial Offices Act</i> amendé et complété par le <i>Government Management Reform Act</i> de 1994 et le <i>Financial Management Improvement Act</i> de 1996 : - comptes financiers annuels produits par les ministères et agences selon une comptabilité commerciale et patrimoniale - audit annuel des comptes et procédures de contrôle interne - mise en place de comptabilités analytiques (initiatives SSF4). | |

| Pays | Domaines de la réforme | | | | | |
|-----------------|---|--|--|---|---|--|
| | <i>Gestion de la performance</i> | <i>Périmètre et organisation du secteur public</i> | <i>Initiative micro-économique pour l'efficience et la qualité</i> | <i>Procédures budgétaires</i> | <i>Gestion comptable et financière</i> | <i>Fonction publique</i> |
| Finlande | <p>1988. Décret sur le management de l'information. 1990. Mise en place du système de management par les résultats.</p> | <p>A partir de 1987, processus de décentralisation et de privatisation : transformation de 12 agences en entreprises d'Etat. <i>Municipalités Act (1995) Regional Administration 2000 project.</i> 2001 : rattachement du <i>State Audit Office</i> au Parlement</p> | <p>1986. Campagne "vers un meilleur service public". 1992. Rédaction du guide du citoyen. 1994. Instauration du <i>Finish Quality Award.</i> 1998. Stratégie de la qualité pour les services publics : "<i>high quality good governance and a responsible civic society</i>". 1998. Décision gouvernementale sur les transactions électroniques et la gouvernance.</p> | <p>1992. Introduction de projections triennales, pratique du <i>net budgeting</i> dns les agences. 2000. Introduction d'un débat parlementaire d'orientation budgétaire au printemps.</p> | <p>1997. Introduction du nouveau modèle comptable inspiré par la comptabilité commerciale, implantation dans les agences de la comptabilité analytique.</p> | <p>1989. Décentralisation de la gestion des effectifs au sein des agences. 1992. Réforme de la grille de rémunération des personnels de l'Etat. 1994. Réforme du statut de la onction publique, décentralisations des décisions d'embauche au sein des agences. 1990. Possibilité de transfert des personnels entre les agences. 1997. Nouvelle procédure de sélection des hauts fonctionnaires.</p> |

| Pays | Domaines de la réforme | | | | | |
|--------------------|---|---|--|--|--|---|
| | <i>Gestion de la performance</i> | <i>Périmètre et organisation du secteur public</i> | <i>Initiative micro-économique pour l'efficacité et la qualité</i> | <i>Procédures budgétaires</i> | <i>Gestion comptable et financière</i> | <i>Fonction publique</i> |
| Royaume-Uni | 1988. Document cadre entre les agences et leurs ministères de tutelle. 1998. Public service agreements : engagements du gouvernement sur la performance. | 1988. <i>Next steps</i> . Séparation entre fonctions exécutives et fonctions d'orientation, création d'agences. 1991. <i>Competiting for quality</i> : privatisation et externalisation des fonctions par recours au marché. | 1979. <i>Scrutinity programm</i> Economies sur la politique des achats et les fonctions supports. 1991. <i>Citizen's charter</i> : charte de qualité des services publics. | 1998. <i>Coprehensive Spending Review</i> . 2002. Evolution de la nomenclature budgétaire en fonction d'une présentation par objectifs. | 1982. <i>Financial management initiative</i> : identification des objectifs et des responsabilités des gestionnaires, système d'information sur les coûts. 1995-2002 : Passage à une comptabilité d'exercice intégrale et à une présentation des comptes de l'Etat par objectifs. | 1996. Adaptation du statut. Décentralisation de la gestion du personnel. Régime spécifique pour les emplois supérieurs. |
| Italie | 1993. Mise en place de services de contrôle interne dans les ministères. 1997. Un décret prévoit la définition d'indicateurs d'efficacité et de qualité dans les ministères. | 1992. La loi d'Amato donne au gouvernement des pouvoirs spéciaux pour réformer l'administration. 1997. Transfert de compétences aux régions et aux conseils locaux. Réforme de l'administration centrale. 1998. Nouvel impôt régional. | 1996. Chartes de service aux usagers. | 1993. Distinction d'un budget politique et d'un budget administratif. 1997. Nouvelle nomenclature budgétaire. | 1997. Début de la mise en place d'une comptabilité économique ; comptabilité analytique et passage à la comptabilité d'exercice. Création de centres de responsabilité. | 1993 et 1997. Contrats collectifs de travail de droit privé et distinction entre fonctions politiques et administratives. Une partie de la rémunération des hauts fonctionnaires est basées sur leurs résultats. |

| Pays | Domaines de la réforme | | | | | |
|-----------------|---|--|--|--|--|--|
| | <i>Gestion de la performance</i> | <i>Périmètre et organisation du secteur public</i> | <i>Initiative micro-économique pour l'efficience et la qualité</i> | <i>Procédures budgétaires</i> | <i>Gestion comptable et financière</i> | <i>Fonction publique</i> |
| Pays-Bas | 1976. La loi sur les comptes de l'Etat, amendé en 1992 et 1995 prévoit formellement d'introduire des indicateurs de performance dans les lois de finances et l'obligation d'évaluer les programmes. | 1980-1994. Décentralisation et réduction du périmètre du secteur public. Regroupement des communes. 1994. Créances des agences (22 en 1999). | | 1994. Réforme budgétaire - programmation sur quatre ans des dépenses et des recettes - règles de discipline budgétaire - responsabilité de chaque ministre sur son budget. | 2002. Passage à une présentation des comptes de l'Etat et de la nomenclature budgétaire par objectifs. | 1994. Création de 8 secteurs distincts au sein de la fonction publique néerlandaise. |
| Suède | 1988. Gestion de la performance dans les agences. | A partir de 1980, fusion d'agences, création d'entreprises publiques, privatisation. | | 1995-1996. Réforme budgétaire - programmation triennale glissante - plafond de dépenses pour 27 secteurs - autonomie des ministres gestionnaires pour la répartition des crédits par chapitres, cascade de plafonds de dépenses vers les agences. Projet VESTA : réforme de la nomenclature (2004) ? | | |

COMMENTAIRE DU TABLEAU : (annexe 6) :

(...) Pas de modèle unique, mais des tendances convergentes se dessinent dans les processus de modernisation.

Deux constats préliminaires peuvent être tirés du tableau de synthèse sur les processus nationaux de réforme.

Le premier est que, malgré la diversité des stratégies mises en œuvre, que ce soit en termes de champ, de calendrier des mesures ou de hiérarchisation des priorités, des évolutions convergentes se dessinent :

- Les années 1980 et le début des années 1990 ont vu, dans les pays européens, un double mouvement de privatisation et de décentralisation au profit des collectivités territoriales ou d'agences en charge de la gestion opérationnelle des politiques publiques ;
- Tous les pays, à l'exception des Etats-Unis, ont engagé des réformes budgétaires, visant notamment à accroître la responsabilité des ministères gestionnaires ;
- Ces réformes s'accompagnent d'un investissement important destiné à rénover les outils de gestion financière, comme le passage à la comptabilité d'engagement ou le développement de la comptabilité analytique ;
- Les statuts et les règles qui régissaient la fonction publique se sont transformés en profondeur.

Il serait néanmoins réducteur de fondre les expériences nationales dans un moule unique. A côté des pays anglo-saxons, qui ont mené des réformes ambitieuses en étalonnant le secteur public à l'aune du privé, les pays nordiques et les Pays-Bas ont poussé assez loin la réforme managériale, tout en conservant l'essentiel de leur culture politique, imprégnée de participation citoyenne et de consensus sur la spécificité de l'intervention publique. A l'inverse, il est significatif de noter que l'Allemagne qui est, avec notre pays, le représentant européen du *Rechtstaat*, c'est-à-dire d'une administration dominée par la culture juridique, est restée à l'écart de ce mouvement.

Le second enseignement est que, dans la majorité des pays, l'introduction de la gestion de la performance n'a pas résulté d'une démarche intégrée programmant avec précision les étapes et développant de façon coordonnée l'ensemble des fonctions du système de performance décrit en préambule. Plusieurs pays, comme le Danemark, ont opté pour une démarche pragmatique qui consiste à présenter dans les livres blancs les prochaines étapes envisagées, à appliquer la réforme sur quelques institutions publiques ou agences tests, puis à l'étendre en la rendant obligatoire si elle recueille un consensus global au niveau publique.

Source : Guillaume H., Dureau G., Silvent F., "Gestion publique, L'état de la performance", (p. 27-31)

GLOSSAIRE

| | |
|---|---|
| <p>Accountability Analyse coût-bénéfice Atteinte des objectifs Audit extérieur Audit externe Audit interne</p> <p>Cohérence Contrôle / audit Contrôle de gestion Contrôle interne (ou opérationnel)</p> <p><u>Efficacité</u> Efficience</p> <p><u>Evaluation</u> Evaluation concomitante ou in itinere Evaluation de politique publique Evaluation de programme Evaluation d'ensemble Evaluation d'impact Evaluation endoformative Evaluation ex ante, a priori ou prospective Evaluation ex post, a posteriori ou rétrospective Evaluation participative Evaluation pluraliste</p> | <p><u>Finalités de l'évaluation :</u> Finalité managériale Finalité mobilisatrice Finalité politique ou démocratique</p> <p>Impact <u>Indicateurs</u> Indicateurs d'activité Indicateurs de performance</p> <p><u>Objectif</u> Objectifs intéressant le citoyen Objectifs intéressant le contribuable Objectifs intéressant l'utilisateur</p> <p>Performance Pertinence Politique publique Programmation</p> <p>Rapport coût-efficacité</p> <p>Suivi / monitoring</p> |
|---|---|

Accountability : dispositions par lesquelles, dans les pays anglo-saxons, les responsables d'une organisation sont tenus de rendre compte de leur gestion à un organe externe de supervision ou aux usagers.

Analyse coût-bénéfice : analyse qui cherche à prendre en compte et à estimer en termes monétaires tous les coûts et bénéfices de tous les biens y compris ceux ne relevant pas du marché.

Atteinte des objectifs : dans quelle mesure les évolutions constatées de la réalité sociale sont-elles conformes aux objectifs de la politique ?

Audit interne : audit réalisé à la demande et pour le compte de gestionnaire de programmes sur l'ensemble des maillons de la chaîne concourant à la réalisation du programme et sur l'adéquation des processus mis en œuvre.

Audit externe : audit réalisé à la demande et pour le compte de l'entité administrative ou politique à laquelle rend compte le gestionnaire de programme.

Audit extérieur : audit demandé et réalisé pour le compte d'une autorité extérieure à l'administration : Parlement, Cour des Comptes.

Contrôle interne (ou opérationnel) : ensemble des dispositifs intégrés à la conception et à la réalisation des tâches d'une unité opérationnelle grâce auxquels la hiérarchie s'assure du respect permanent des règles de procédures relatives à leur accomplissement.

Contrôle de gestion : système de pilotage mis en œuvre par le responsable d'une unité ou d'un programme en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus (notamment par l'interprétation des sorties comptables et statistiques).

Cohérence (dans la conception et la mise en œuvre) : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés à ces objectifs ?

Contrôle / audit : vérification de la légalité et de la régularité de la mise en œuvre des ressources.

Efficacité : degré de réalisation des objectifs d'une organisation, indépendamment des coûts. Il s'agit de répondre à la question : dans quelle mesure le projet a-t-il atteint ses objectifs affichés ?

Efficiences : les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?

Evaluation : jugement porté sur quelque chose par référence à sa valeur supposée ou réelle

Evaluation concomitante ou in itinérés : évaluation qui démarre en même temps que l'action à évaluer et qui a pour but de suivre son déroulement en vue de dresser périodiquement des bilans et éventuellement de réexaminer cette action en fonction de ses résultats ; l'évaluation concomitante porte souvent sur des actions ou programmes ayant un caractère expérimental.

Evaluation d'ensemble (*Overall evaluation*) : Evaluation d'une intervention dans sa globalité. L'évaluation d'ensemble juge toutes les actions financées au titre de l'intervention publique.

Evaluation de politique publique : fonction consistant à apprécier les effets attribués à une action gouvernementale. Différents niveaux peuvent être pris en compte : le niveau des moyens mis en œuvre ; la nature et le niveau des réalisations immédiates ; l'impact final en terme d'efficience ; enfin, le niveau de la satisfaction relative des bénéficiaires ou des assujettis de la politique.

Evaluation de programme : type d'évaluation pratiquée principalement dans les pays anglo-saxons : le terme de programme désigne une action publique plus limitée

qu'une politique et surtout, plus précise dans ses moyens et ses objectifs opérationnels (un programme de stage, une subvention, une prestation sociale).

Evaluation d'impact : évaluation qui intervient après que le projet ait été achevé, à la seule différence que cette dernière est entreprise après le passage d'un certain temps jugé significatif (selon la nature du projet ou programme) pour la mesure de l'impact.

Evaluation endoformative : méthode d'évaluation ne cherchant pas principalement à produire des connaissances mais plutôt à susciter une démarche orientée vers la modification des comportements des participants de l'évaluation. Cette approche suppose que l'évaluateur renonce à se placer en position de totale extériorité et fasse part de ses observations aux acteurs au court de son travail.

Evaluation ex ante, a priori ou prospective : appréciation des effets attendus ou supposés d'une action avant sa mise en œuvre sur la base de projets et de simulations.

Evaluation ex post, a posteriori ou rétrospective : appréciation des effets d'une action à l'issue de sa mise en œuvre sur la base d'un bilan.

Evaluation participative : L'évaluation dite "participative" se distingue de l'approche dite "scientifique et gestionnaire" (vérifier, tester, prouver en utilisant particulièrement les indicateurs de performance) dont le commanditaire est le plus souvent une administration. L'évaluation participative est "co-produite". Elle inclut les principales parties prenantes de la politique évaluée : décideurs, opérateurs mais aussi représentants de la société civile (bénéficiaires ou des usagers). Ce type d'évaluation est particulièrement développé dans le secteur social.

Récemment, une nouvelle génération d'évaluation a vu le jour aux Etats-Unis, "l'évaluation émancipatrice" (*empowerment evaluation*), encore plus ambitieuse en termes d'implication de la société civile.

Evaluation pluraliste : méthode d'évaluation visant à apprécier le bien fondé des principes et des modalités d'une intervention publique à partir de la confrontation de ses effets aux systèmes de valeurs en présence parmi les acteurs. Cette méthode suppose que tous les décideurs, les destinataires et les autres partenaires concernés par une action ou une politique soient associées à l'évaluation, notamment à travers les comités de pilotage.

Finalités de l'évaluation : La nécessité et la légitimité de l'évaluation sont fondées sur des finalités auxquelles l'action publique fait référence. Trois finalités sont en général avancées.

- La finalité politique ou démocratique : elle répond à une exigence de transparence de l'action conduite, au souci de l'intérêt général et du bon usage des ressources collectives, à la nécessité pour tout pouvoir de rendre compte et d'accepter le débat. Dans toutes les démocraties contemporaines, la demande d'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui de plus en plus pressante de la part des citoyens, des associations, des agents économiques, des élus territoriaux et nationaux. Dans l'Union européenne, le Conseil et le Parlement insistent sur le fait que la Commission et tous les

Etats membres sont redevables d'une information aux citoyens sur les politiques mises en oeuvre, sur leurs financements et sur leurs impacts.

- La finalité managériale : l'évaluation est, pour les responsables des programmes ou des politiques, une source d'informations nombreuses, ainsi que d'analyses et de recommandations. Elle est une aide à la prise de décisions, à l'adaptation ou à la réorientation de leur stratégie.
- La finalité mobilisatrice : parce qu'elle fournit des informations sur les effets et sur l'efficacité des programmes et des dispositifs donc sur les pratiques des agents qui les mettent en oeuvre, elle conduit aussi ces derniers à confronter leur action quotidienne à ses effets externes et à une certaine obligation de résultats. Une mobilisation peut se faire sur la clarification des objectifs ou sur les facteurs possibles d'amélioration de l'organisation du travail et de l'efficacité de l'ensemble.

Impact : L'action publique a souvent des effets plus larges que ceux explicitement visés par les décideurs ("effets collatéraux"). Par exemple, une politique de développement économique peut avoir un impact sur l'environnement. Evaluer l'impact d'une politique publique consiste donc à en mesurer les conséquences pour la société et à s'interroger sur leurs caractères bénéfiques ou non.

Indicateurs : représentation quantifiée d'un phénomène qu'on veut mettre sous contrôle. Il fournit des données chiffrées sur les principaux aspects de l'action évaluée et permet des comparaisons rigoureuses en matière de coûts, volume des activités, nombre de bénéficiaires. On peut distinguer deux grands types d'indicateurs :

- les indicateurs d'activité mesurent le résultat direct de la production d'un service, par exemple le nombre d'heures de cours dispensées pour un établissement d'enseignement, ou le nombre de pages publiées pour un éditeur public ;
- les indicateurs de performance : à la différence des indicateurs d'activité insuffisants pour apprécier l'efficacité d'un service, les indicateurs de performance doivent permettre de juger si les objectifs d'un programme ont été atteints.

Ces indicateurs peuvent être, par exemple, la diminution du nombre de morts sur les routes pour la politique de sécurité routière ou la réduction des délais d'attente, des temps de réponse, du taux d'erreur pour mesurer la qualité d'un service.

Objectif : Les objectifs identifient les priorités de l'action publique. Ils sont en général formulés dans les textes législatifs et réglementaires (exposé des motifs de la loi ou du décret) qui fondent une politique publique.

Dans le cadre de la LOLF, trois grandes catégories d'objectifs (assortis d'indicateurs) sont définis :

- objectifs intéressant le citoyen (dits objectifs d'efficacité socio-économique ou d'efficacité finale) et qui concernent son environnement économique, social, écologique, etc. L'objectif indique non pas ce que fait l'administration (son activité, ses produits), mais l'impact socio-économique de ce qu'elle fait (les

résultats de son action). Par exemple, un objectif d'efficacité socio-économique d'un programme de santé publique serait de réduire le tabagisme.

- objectifs intéressant l'utilisateur (dits objectifs de qualité de service) et qui concernent la qualité du service qui lui est rendu. Ainsi un objectif de qualité de service associé à un programme "justice judiciaire" serait de réduire le délai de réponse judiciaire.
- Objectifs intéressant le contribuable (dits objectifs d'efficience) et qui concernent l'optimisation de la gestion des fonds publics. Un objectif d'un programme "gestion fiscale et financière de l'Etat" serait d'alléger le coût de recouvrement de l'impôt.

Ces objectifs figureront dans les projets et rapports annuels de performance présentés au Parlement.

Performance : succès avec lequel une organisation réalise sa mission. L'efficacité, l'efficience, la qualité et la performance financière sont tous des aspects particuliers de la performance.

Pertinence : une politique est dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du problème qu'elle est censée résoudre. Il s'agit de répondre à la question : dans quelle mesure la politique financée a-t-elle fourni des services répondant aux attentes et priorités des bénéficiaires ?

Politique publique : On peut, à la suite de Jean-Claude Thoenig, caractériser une politique publique par les traits suivants :

- l'existence d'un contenu produit du travail gouvernemental ;
- l'existence d'un "public-cible" qui constitue la clientèle de la politique publique ;
- des objectifs rationnels en finalité puisque toute politique publique ambitionne "d'atteindre des objectifs, de mettre en oeuvre des valeurs, de satisfaire des intérêts".

Une politique publique consiste donc en actions concrètes, mais passe aussi par la production de discours, de messages ; elle peut même référer aux symboles, consister en signes divers adressés aux publics, et à travers eux, à des électeurs.

Programmation : technique consistant à établir un échéancier de réalisation d'une opération et à prévoir les flux financiers correspondant.

Rapport coût-efficacité : analyse fondée sur le ratio entre le degré de réalisation des objectifs en terme d'efficacité et les coûts de réalisation.

Suivi / monitoring : examen exhaustif et régulier des ressources, des réalisations et des résultats de l'intervention publique.

Source :

- "L'évaluation des politiques publiques", dossier d'actualité, La Documentation Française, 2004
- Perret B., *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, 2001
- Guillaume H., dureau G., silvent F., *Gestion publique, L'état de la performance*, Presse des Sciences Po et Dalloz, 2002
- Conseil Scientifique de l'Evaluation, *Petit guide d l'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, 1996.
- Service gestion publique OCDE, Laboratoire CEOPS et groupe d'analyse des politiques publiques CNR

Liste des personnes rencontrées

| Nom | Titre |
|--------------------------------------|---|
| M. Al Hassan Idrissi Serghini | Directeur des Affaires Administratives et Economiques (Ministère de l’agriculture) |
| M. Baraka Nizar | Chef de division DPEG – Ministère de l’Economie et des Finances |
| M. Belmerhnia M’barek | Chef du département de l’évaluation des politiques sectorielles – CNEP |
| M. Benbrik Abdelali | Inspecteur Général des Finances |
| M. El Baz Bennasser | Secrétaire Général de la Cour des Comptes |
| M. Hassan Benabderrazik | Secrétaire Général du Ministère de l’Agriculture |
| M. Jemmali Mohammed | Inspecteur des Finances – Chef de mission |
| M. Lhoucine Aît El Mahjoub | Directeur de l’Evaluation et de la Prospective (Ministère de l’Enseignement Supérieur) |
| M. Ourzik Abdeouahed | Directeur des études ISA |
| M. Tazi Samir | Directeur adjoint chargé de la coordination des structures sectorielles et de synthèse – Direction du Budget - Ministère des Finances |
| M. Tenzer Nicolas | Haut Fonctionnaire, Commissariat Général Du Plan- France |
| M. Zerouali Ouariti Najib | Ancien Ministre de la Modernisation des Secteurs Publics |

- Bibliographie -

Ouvrages :

Ouvrages généraux :

- Abate Bernard, « *La nouvelle gestion publique* », Ed LGDJ, 2000.
- Crozier M. (dir.), « *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIème siècle* », Ed PUF, 2001.
- Fauroux Roger, Spitz Bernard (dir.), « *Notre Etat : le livre vérité de la fonction publique* », Ed Robert Laffont, 2000.
- Khoudry Driss, « *Gouvernance, finances publiques et management intégré* », Ed Maghrébines, 2000.
- Meny Yves, Thoenig Jean-Claude, « *Politiques publiques* », Ed PUF, 1989.
- Sedjari A. (dir.), « *La mise à niveau de l'administration face à la mondialisation* », Ed L'harmattan, 1999.

Ouvrages spécialisés :

- Auby Jean-François, « *Management public. Introduction générale* », Ed Sirey, 1996
- Conseil Scientifique de l'Evaluation, « *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques* », Ed La Documentation Française, 1996.
- CURAPP (Collectif), « *La gouvernabilité* », Ed PUF, 1996
- Didier M., « *Evaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques* », Rexecode, Déc. 2000.
- Harakat Mohamed, « *L'apport de l'évaluation des politiques publiques à la bonne gouvernance locale* ». In : « *Stratégie et organisation des collectivités locales au Maroc* », Ed GREURE, Université Mohamed V- Souissi, 2002.
- Guillaume H., Dureau G., Silvent F., « *Gestion publique, L'état de la performance* », Presse des Sciences Po et Dalloz, 2002
- Naciri Driss, « *Essai d'évaluation d'une politique publique : cas du programme national des routes rurales (PNRR)* », mémoire de DES en Aménagement et Urbanisme, 2002
- Perret Bernard, « *L'évaluation des politiques publiques* », Ed La découverte, 2001
- Saaf Abdallah (dir.), « *Contribution à l'étude des politiques publiques au Maroc* », Faculté de Droit, Rabat -Agdal, 1997.

Reuves :

- Conseil d'Analyse Economique (France), « *Etat et gestion publique* », actes du colloque du 16 décembre 1999, La Documentation française, 2000.
- Donzelot J., Viveret P., « *Evaluation et démocratie. Contrôle des politiques publiques et formation de l'opinion* » (Discussion), Esprit, n°155, 1989.
- Etchegoyen A., « *Un autre Plan* », Les Echos du 15 sept. 2004.
- Harakat Mohamed (dir.), « *Evaluation des politiques publiques au Maroc* », Revue Marocaine d'Audit et de Développement, n°15, 2002.
- Harakat Mohamed (dir.), « *La chose publique locale : logistique et contrôle financier* » REMAD, n°12, 2000.
- Join-Lambert C., « *L'évaluation des politiques publiques* », Problèmes Economiques, n°2483, 1996.

- Khattabi M., « *L'évolution des compétences du Parlement* », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, 1999, n° 28, p. 21-3
- Rossi Peter H., Wright Sonia R., « *L'évaluation : appréciation de la théorie, de la pratique et des aspects politiques* », Politiques et Management Public, Vol 12, n°4, décembre 1994.
- Tenzer N., « *De la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique* », Revue française des affaires sociales.
- Tenzer N., « *Une politique peut-elle être évaluée ? libre réflexion sur une question occultée.* » Informations sociales n°110, 2003.
- Veirheijen T., Höhmann H.-H., « *Un nouveau rôle pour l'État* », Problèmes économiques, 1999, n° 2638-2639, p. 43-49.
- Warin P., « *L'évaluation mise en examen* », Esprit, n°210, 1995.

Rapports administratifs :

Maroc :

- Bouabid A., Jaïdi L., « *Etude sur le projet de création d'une structure d'analyse économique* », Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie Sociale, des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Artisanat, chargé des Affaires Générales du Gouvernement - Rabat, Fév. 2002.
- CNEP, « *Guide méthodologique pour la conduite des études d'évaluation rétrospective* », juin 2003.
- CNEP, « *Etude sur le dispositif d'évaluation rétrospective des projets et programmes dans l'administration publique* », Synthèse des principaux résultats, décembre 2002.
- CNEP, « *Gestion de projets, l'évaluation rétrospective au Maroc* », 1996
- INAU, « *Territoires 2010* » Avril 2003 :
 - « *L'évaluation rétrospective au Maroc* », Haouach Abderrahmane
 - « *L'évaluation de l'action publique au Maroc* », Benosmane Khalid
- Ministère des Finances et de la Privatisation, « *Projet de loi de finances 2004 : Note de présentation* ».
- Ministère de l'Economie et des Finances, « *Rapport de synthèse des documents de la banque mondiale et de l'administration sur les thèmes : de la croissance, du développement agricole et rural, de l'éducation et formation et du logement social* »
- Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (Maroc), « *La réforme administrative au Maroc : vision, stratégie, plan d'action* », 2000
- Ministère de la Prévision Economique et du Plan, « *Synthèse des réalisations des deux premières tranches du plan de développement économique et social 2000-2004* », Direction de la planification, juillet 2002
- Ministère de la Prévision Economique et du Plan, « *Le plan de développement économique et social 2000-2004* », Volume 2 "le développement sectoriel", Quatrième partie "l'administration générale", Direction de la programmation, 2001
- PNAP, « *Gestion de projets, le suivi sectoriel des projets au Maroc* ».
- PNUD, « *Rapport de synthèse relatif au programme national de bonne gouvernance* », Direction de la planification, 2003.

- Spitz p., Ben Osmane K., « Appui au programme-cadre national de gouvernance et de renforcement institutionnel », PNUD, Avril 2002.

Etrangers :

- Banque Mondiale, « Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord », version résumée du rapport, septembre 2003
- Banque Mondiale, « Growing faster, finding jobs, choices for Morocco », 1996
- Banque Mondiale, « Operations Evaluation Department », Catalog 2002
- Blanc Christian, « Pour un Etat stratège garant de l'intérêt général », Rapport de la commission : État, Administration et Services Publics de l'an 2000.
- Charpin J.M., « Le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'Etat » Assemblée Nationale, Rapport d'information – Avril 2003.
- Commission des Communautés Européennes, « Gouvernance européenne », Livre blanc, 2001
- ENA (France), « Les grands enjeux de l'action publique : la modernisation de l'Etat », 2002.
- ENA (France), « La réforme de l'Etat », Synthèse du colloque, 1997.
- OCDE, « Réduire le risque d'échec des politiques publiques. Les défis liés au respect de la réglementation », 2001.
- PNUD, « Rapport de synthèse relatif au programme national de bonne gouvernance », Direction de la planification, 2003.
- SENAT, "L'évaluation des politiques publiques en France", Rapport d'information, Juin 2004.
- SENAT, « L'Etat d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », Rapport d'information, Juillet 2003.
- SENAT, « Etude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger », rapport d'information n° 348, 2000-2001.
- SENAT, « L'évaluation des politiques publiques par les Parlements européens », Paris, 1995
- Tron G., "Rapport sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales", Commission des Finances de l'Assemblée nationale, 2003.

Textes juridiques :

Maroc :

- **Décret du 2 juin 2003 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère des finances (Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation).**
- Dahir du 13 juin 2002 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.
- **Décret du 17 juillet 2002 fixant les attributions et l'organisation du Ministère de la Prévision Economique et du Plan.**
- Dahir du 19 mai 2000 relatif à l'organisation de l'enseignement supérieur (version arabe) + version française de la loi n°01-00 portant l'organisation de l'enseignement supérieur.
- Arrêté du 11 novembre 1998 fixant les attributions et l'organisation du Centre National d'Evaluation des Programmes.

- Décret du 21 novembre 1994 relatif aux attributions et à l’organisation du Ministère de la Santé.
- **Décret du 24 mai 1994 fixant les attributions et l’organisation du Ministère des affaires administratives.**
- **Décret du 16 juin 1994 portant statut particulier du corps de l’Inspection Générale des Finances.**
- Décret du 13 mai 1993 relatif aux attributions et à l’organisation du ministère de l’agriculture et de la réforme agraire
- Décret du 15 février 1993 fixant les attributions et l’organisation du ministère de l’enseignement supérieur
- **Dahir du 14 septembre 1979 portant promulgation de la loi relative à la Cour des Comptes.**
- **Dahir du 14 avril 1960 relatif à l’Inspection Générale des Finances.**

France :

- Circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l’évaluation dans les procédures contractuelle pour la période 2000-2006.
- Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l’évaluation des politiques publiques.
- Décret du 18 novembre 1998 relatif à l’évaluation des politiques publiques.
- Circulaire du 9 mai 1997 relative aux règles d’organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres.
- Décret du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l’Etat et au commissariat à la réforme de l’Etat.
- Décret du 22 janvier 1990 relatif à l’évaluation des politiques publiques.
- Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.