



Université Mohammed V - Agdal - Rabat

**Faculté des Sciences Juridiques,
Economiques et Sociales**



CEDOC : DROIT PUBLIC ET SCIENCES POLITIQUES

THESE DE DOCTORAT SOUS LE THEME :

**L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU
MAROC :
ETUDE DE L'EVALUATION D'IMPACT DE L'INDH**

Présentée est soutenue publiquement par :

BELGA Mohamed

Sous la direction du Professeur :

SBIHI Mohammed

Membres du jury :

Pr. Hassan EL ARRAFI.....Président

Pr. Mohammed SBIHI.....Suffragant

Pr. Amine MZOURI.....Suffragant

Pr. Omar IDALI.....Suffragant

2018/2019

REMERCIEMENT

Je tiens, au seuil de ce cette recherche, à exprimer ma reconnaissance, ma gratitude et mes sentiments de respect les plus sincères, à mon professeur, Mr. SBIHI Mohammed, qui a accepté de m'accompagner dans l'accomplissement de ce travail et m'a prodigué, tout au long du trajet parcouru, le soutien nécessaire pour le faire aboutir.

Mes remerciements vont, également, à l'adresse des honorables membres du jury, qui ont eu l'amabilité d'évaluer cette thèse, en apportant les observations et les remarques les plus enrichissantes.

DEDICACE

A tous ceux qui me sont chers.

TABLE DES ABREVIATIONS

ABC : Activity Based Costing

ANAO : Australian National Audit Office

BAM : Activity Based Management

BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement

BLS : Bureau Of Labor Statistics

BAD : Banque africaine de développement

CDMT : Cadre de dépense à moyen terme

CBO : Congressional Budget Office

CEA : Council Of Economic Advisers

CSO : Central Statistical Office

CIME : Comité Interministériel d'Evaluation

COM : Contrats Objectif/Moyens

COSO: Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

CRP : comptes rendus de performance

CSE : Conseil supérieur de l'évaluation

CESE : Conseil Economique Social et environnemental

EPP: Evaluation des politiques publiques

FNDE: Fond National de Développement d'Evaluation

GAO: General Audit Office

INDH : Initiative Nationale pour le Développement Humain

IDH : Indicateur de Développement Humain

ISC : Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

IGM : Inspections générales des ministères

IGAT : Inspection générale de l'administration territoriale

IGF : Inspection générale des finances

IFI : Institutions financières internationales Finances Publiques

INTOSAI : l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques

IFACI : Institut français de l'audit et du contrôle interne

IACE : Institut arabe des chefs d'entreprises

IC: Indicateur chiffré

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

MAP : Modernisation de l'action publique

NPM: New Public Management

NAO: National Audit Office

OMB : Office for the management of budget

ONDH : Observatoire National de Développement Humain

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

PNUD : Programme de Nations Unies Pour le Développement

PAP : Projet Annuel de Performance

PPBS : Planning Programming Budgeting System

RCB : Rationalisation des choix budgétaires

RGPP : Révision générale des politiques publiques

RONC : Rapport sur l'Observation des Normes et Codes budgétaires

RAP : rapport annuel de performance

RSP : Renouveau du Service Public

UE : Union Européenne

INTRODUCTION GENERALE

L'évaluation des politiques publiques (EPP) est devenue ces dernières années, au Maroc, comme partout ailleurs, au cœur des débats sur la réforme des systèmes de gestion des finances publiques. En effet, le déficit cyclique de la gestion budgétaire de l'Etat, doublé d'une ascension fulgurante des exigences socioéconomiques, ont fait que les décideurs se trouvent enclins à revoir les systèmes de gouvernance, balisant, ainsi, la voie à l'avènement du *New Public Management* (NPM) comme paradigme de réforme, autour duquel s'articulent de nouveaux modèles de budgétisation ; qui transcendent la stricte démarche gestionnaire traditionnelle à une vraie vision managériale et stratégique de l'action publique.

Dans le sillage de cette logique de refonte, la quête d'une sortie de la crise de gouvernance de l'Etat, s'est traduite par une remise en cause de l'ensemble du processus de prise de décision budgétaire qui est, désormais, appelé à faire preuve d'une action intelligente, dessinée dans des politiques publiques conçues autour de choix stratégiques pertinents, décortiqués en programmes visant des objectifs clairement définis, dans un système global de performance, ayant comme mobile dominant l'optimisation de la dépense de l'Etat, dans un contexte de rareté des ressources, tout en améliorant la qualité du service public.

Cette nouvelle conception de l'action dépensière marque la volonté de rompre avec l'ancienne logique budgétaire de moyens ; en vertu de laquelle la budgétisation se fait par voie d'addition des dépenses, dans la limite d'une dotation financière. Contrairement à cette vision réductrice, la nouvelle approche budgétaire aspire à ce que la budgétisation soit la continuité de la décision politiques et sa matérialisation sur le terrain. Cet articulation entre la politique publique est le budget se concrétise par le biais d'un dispositif de suivi de la performance, qui établit le lien entre les concepteurs des politiques et les services opérationnels qui les mettent en œuvre.

Or, la refonte de l'ensemble du système de gestion de la dépense de l'Etat ne saurait se limiter à l'unique redéfinition des règles de budgétisation, mais elle doit s'étendre, également, au dispositif du contrôle de l'exécution du budget axé sur les résultats. En effet, l'ancrage d'une culture des résultats dans la gestion publique, qui

marque le passage d'une administration des procédures à une autre des performances, a engendré une reconfiguration du contrôle de l'action publique, qui est passé d'une logique de vérification de la régularité à une logique de mesure de la performance et des réalisations quantifiables.

La réinvention du contrôle s'est traduite, également, par l'inclusion d'un souci d'amélioration de la gestion et de maîtrise des opérations dans la démarche du contrôleur ; d'où la notion du contrôle partenarial ou, pour reprendre l'expression de COHEN¹, le contrôle sous forme de « boucle » ; qui véhicule une philosophie de correction par erreur, par opposition au contrôle « linéaire » traditionnel axé sur la règle et sa sanction.

C'est, à notre sens, dans cette optique d'amélioration de la performance que doit être perçue l'interconnexion entre la modernisation budgétaire et l'orientation du contrôle, notamment *a posteriori*, de l'exécution de la dépense publique vers une démarche évaluative.

Néanmoins, cette affirmation ne doit pas donner une fausse déduction du caractère récent de l'EPP, qui constitue une pratique apparue dans les pays anglo-saxons, au début des années 1960², sous la forme d'évaluations scientifiques prenant la forme d'études expérimentales à la manière de « *tests en laboratoires*³ » ; qui consiste le plus souvent à mesurer les effets d'une politique sur un groupe ou un secteur par voie d'échantillonnage ou de benchmarking.

Cette démarche s'est vue très tôt remise en cause; eu égard aux insuffisances que présente la recherche pure face aux aspirations d'amélioration de la performance de l'action publique et, surtout, la prise en compte de la dimension démocratique de l'évaluation ; dans le sens de procurer à l'ensemble des parties prenantes d'une politique, des éléments d'analyse et d'appréciation.

Ce constat a fait que la notion d'EPP fasse l'objet d'un processus d'évolution à multiples étapes, qu'il n'y a pas lieu de développer dans une introduction, à moins que

¹ COHEN (A), *Contrôle Interne et Audit Publics*, LGDJ, Montchrestien, 2005, p. 22.

² TROSA (S), « L'évaluation des politiques publiques », *Les notes du benchmarking international*, Institut de l'Entreprise, 2003, p. 11.

³ *Idem*, p. 12.

L'on avance que ce cheminement a été marqué par une problématique récurrente de définition et d'institutionnalisation de la démarche évaluative, avant que le concept ne parvienne à son âge mature, c'est-à-dire celui d'une analyse des processus et des organes de gouvernances de la politique interpellée.

A vrai dire, cette lente maturation de l'évaluation des politiques publiques, ou plutôt son caractère évolutif, s'explique en partie, par son ralliement sur les différentes réformes budgétaires à travers le monde. Ainsi, son introduction aux Etats Unis (USA), par exemple, pendant les années 1960 s'est faite en parallèle à la fameuse réforme dite *Planning Programing Budgeting System* (PPBS), qui a posé le principe de l'évaluation des résultats de l'action du gouvernement, notamment dans le domaine militaire, à travers une analyse micro-économique des choix budgétaire en la matière, afin d'établir le lien entre les budgets investis et les objectifs atteints, pour en rendre compte au Congrès.

Dans le même sens, la genèse de l'évaluation des politiques publiques en France est liée à l'expérience de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) introduite pendant les années 1970, puis, après son déclin au cours des années 1980, la démarche évaluative a pris un nouvel élan sous les auspices de la nouvelle étape dite de «Renouveau du Service Public », pour, finalement, atteindre son point culminant avec la refonte de la Loi Organique des Lois de Finances (LOLF) en 2001, qui a apporté une approche budgétaire axée sur la conception de politiques publiques autour de missions précises, décortiquées en programmes à objectifs déterminés.

En effet, c'est uniquement avec l'application de cette nouvelle approche que l'évaluation des politiques publiques a connu un essor d'envergure, notamment avec le lancement de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) en 2007, remplacé tout récemment par la Modernisation de l'Action Publique (MAP) en 2012, entérinant, par là, l'éternelle évolution de cette pratique.

Cette brève synthèse du cheminement historique de la démarche évaluative explique, en partie, le caractère polysémique de la notion ; qui n'est, d'ailleurs, que le reflet de cette multitude de contextes et d'âges à travers lesquels l'évaluation aurait dû transiter et au diapason desquels elle s'est, à chaque fois, métamorphosée. Le flou des définitions de cette notion est, également, l'œuvre des différentes appréhensions qui en

sont faites par les parties prenantes ; qui chacune, usant de son prisme déformant, se fait sa propre conception de la chose. Ainsi, si l'on se met du côté de l'exécutif, l'évaluation est conçue dans le sens d'un acte de légitimation des choix opérés, alors que, pour le pouvoir législatif, il s'agit plutôt d'un acte de contrôle du gouvernement, voire d'un contre-pouvoir.

Mieux encore, les facettes de la démarche évaluative se multiplient, également, au moment où elle est approchée du prisme académique. Là aussi, les divergences continuent à propos de la détermination d'une méthode ou d'une forme commune de l'évaluation, ce qui a fait que cette pratique est entendue, dans des cas, comme une recherche pure sur les effets d'une politique, prenant l'aspect d'une étude ou d'une enquête, en mettant en relief son impact.

Dans d'autres cas, l'évaluation est considérée comme une mesure de la performance de l'action publique dans le cadre d'une politique donnée. Dans le même sillage, l'ambiguïté se renforce lorsque l'on se retrouve, dans la littérature relative à la question de l'évaluation, face à des distinctions faites entre des évaluations *ex ante* et d'autres *ex post* ou, encore, intermédiaires.

En réalité, cet engrenage dont on pourrait s'engouffrer au moment de la définition de l'évaluation est, à notre sens, le produit d'une appréhension restreinte de la politique publique ; qui aspire uniquement à jauger le degré d'atteinte des objectifs qui lui sont assignés, à travers une démarche de quantification des résultats obtenus suite à sa mise en œuvre par une administration publique.

Cette considération fait que l'évaluateur, en procédant de la sorte, se livre à un exercice de mesure de la performance organisationnelle de l'administration, en établissant le lien entre les sommes investies et les produits obtenus, tout en observant l'efficacité et l'efficience de l'action publique. L'exercice peut, encore moins, se limiter à l'évaluation de l'impact final de la politique en question, sans se fier aux organes de gouvernance qui l'ont mise en œuvre. Dans ces deux cas, la démarche de l'évaluateur réduit la politique publique dans son seul aspect gestionnaire et organisationnel ; marquant, par là, une dichotomie avec son autre aspect le plus important, en l'occurrence, l'aspect stratégique et décisionnel.

Dans ce sens, BESSIRE⁴ oppose une appréhension *positiviste* de la politique publique ; qui la réduit dans la mesure de performance à une appréhension *constructiviste*, qui en embrasse toutes les facettes ; en mettant l'accent, à la fois, sur la pertinence de la décision politique, sa cohérence avec la stratégie dont elle s'inscrit et, finalement, la performance de l'administration qui est chargé de sa mise en application.

Dans cette optique, « *l'évaluation de l'action publique (politique, programme, dispositif) a pour objet d'en apprécier la valeur au regard de certains critères, comme la pertinence, l'efficacité, l'efficience ...notamment dans le but d'apporter des connaissances pour aider à la décision et éclairer le débat public* »⁵.

En effet, cette définition met sur le droit chemin une réflexion savante sur l'évaluation des politiques publiques dans son acception la plus moderne ; c'est-à-dire son appréhension comme un outil de management de la dépense de l'Etat qui, à travers une analyse critique de l'action publique, éclairent les décideurs sur les choix budgétaires qu'ils sont appelés à opérer, tout en apportant à l'administration des éléments d'appréciations et des propositions d'améliorations, à même de redresser les torts gestionnaires susceptibles d'entraver une mise en œuvre performante des politiques et programmes publics.

En réalité, cette nouvelle conception de la démarche évaluative, qui constitue le point culminant de son cheminement historique en France et, bien avant, dans les pays anglo-saxons et aux Etats Unis où elle a vu le jour, est puisée dans l'esprit des réformes budgétaires axées sur les résultats, entretenues dans ces pays, comme paradigme de réforme globale de l'Etat.

D'ailleurs, même dans le cas du Maroc qui nous retient dans ce travail, les prémices d'une évaluation des politiques publiques ne sont à considérer que dans le cadre de la fameuse refonte budgétaire de 2001⁶, dite axée sur les résultats et la performance,

⁴ BESSIRE (D), « Définir la performance », Comptabilité-Contrôle-Audit, 1999/2, Tome 5, pp. 127-150.

⁵ FOUQUET (A), « Méthodes d'évaluation des politiques publiques : actes du séminaire », ouvrage collectif, édition DREES, France, 2011, pp. 9 à 16. (Disponible sur : https://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/14268/1/method_eval_polit_publiq.pdf)

⁶ Initiée par la note circulaire du premier ministre n° La circulaire n° 12/2001 du 25 décembre 2001 de Monsieur le Premier Ministre portant sur l'"adaptation de la programmation et l'exécution du budget de

qui suit, dans son esprit et ses méthodes, les ornières de l'expérience française introduite par la réforme de la LOLF.

La modernisation budgétaire introduite au Maroc, qui a commencé à partir de 2001, sous l'impulsion et avec le parrainage d'organisations internationales, notamment la Banque Mondiale (BIRD), l'Union Européenne (UE) et la Banque Africaine de Développement (BAD), s'est traduite par un programme de réforme à plusieurs étapes, qui a commencé par la mise en place d'une globalisation des crédits⁷ avec comme corollaire le renforcement de la contractualisation entre services centraux et déconcentrés des ministères, qui a pour visée une obligation de performance.

Ce processus de réforme a été poursuivi par l'instauration d'éléments de cadrage de performance notamment le Cadre de Dépense à Moyen terme (CDMT) et la mise en place d'un Cadre de Suivi de la Performance, balisant, ainsi, la voie à la budgétisation par programmes retraçant la stratégie de chaque département ministériel.

L'édification d'un système global de gestion de la performance budgétaire devrait se compléter, finalement, par la réingénierie du contrôle de l'exécution de la dépense de l'Etat, d'où l'allègement du contrôle comptable *a priori* et l'orientation du contrôle *a posteriori*, exercé par les institutions du contrôle *ex post*, vers une démarche évaluative qui doit constituer, désormais, une composante essentiel du cycle de la dépense de l'Etat qui, dans le cadre d'une politique, doit cibler un objectif mesurable à l'aune d'un certain nombre d'indicateurs de performance.

A vrai dire, l'expérience évaluative marocaine semble avoir hérité, en matière d'institutionnalisation, les caractéristiques de « *l'indéfinissable approche à la française* ⁸ » qui fait que d'autres acteurs que les ISC et les IGM, notamment des institutions *ad hoc*

l'État au cadre de la déconcentration", qui a tracé les *grandes* lignes de la modernisation de la gestion financière de l'État, en à travers un certain nombre de mesures, notamment :

La globalisation des crédits budgétaires qui accordera une plus grande autonomie et de larges responsabilités aux responsables des services déconcentrés ;

L'implantation d'un nouveau dispositif de gestion budgétaire, axée sur les résultats et privilégiant les engagements réciproques entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés.

⁷ Consacrée par le décret n° 2-01-2676, en date du 31 décembre 2001, modifiant et complétant le décret n° 2-98-401 du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances (article 17 bis).

⁸ LACQUETTE-FOUERE (C) & LASCOUMES (P), « Les scènes multiples de l'évaluation » -les problèmes récurrents de son institutionnalisation-, op. cit. p. 104.

comme le Conseil Supérieur de l'Evaluation (CSE) supprimé, d'ailleurs, en 2007, entrent sur la scène de l'évaluation. Cette situation semble avoir été relativement redressée avec la Constitution française de 2008 qui a posé le principe selon lequel la Cour des Comptes assiste le Parlement dans l'évaluation des politiques publiques⁹.

Dans le même sens, la nouvelle Constitution marocaine de 2011, qui prône une responsabilisation accrue des acteurs de la scène publique et un renforcement de la reddition des comptes, n'est pas allée jusqu'au point d'octroyer expressément à la Cour des Comptes une telle attribution, à moins que l'on admette que les questions en rapport avec « la fonction d'évaluation », évoquées dans l'article 148 de la nouvelle constitution¹⁰, sont celles, effectivement, en rapport avec l'EPP.

A vrai dire, le rang occupé par la Cour des comptes en matière d'assistance du parlement à l'occasion de l'évaluation des politiques publiques, est lui est accordée eu égard à son statut d'institution suprême de contrôle de l'exécution de la loi des finances ; avec tout ce que cette considération est sensée véhiculer en terme d'indépendance et de neutralité au regard de l'exécutif, puisque, finalement, l'évaluation des politiques publiques est une forme de contrôle du pouvoir législatif sur le gouvernement.

Néanmoins, cette considération n'exclut pas d'autres institutions, en l'occurrence l'Inspection Générale des Finances (IGF) , ou même d'autres organismes interministériels du champ de l'évaluation ; du fait que la démarche évaluative n'est pas uniquement un phénomène politique au sens stricte du terme ; mais il est de plus en plus une nécessité gestionnaire et managériale, qui ne cesse de se confirmer dans le cadre de la réforme budgétaire au Maroc et en France ou, même, ailleurs dans d'autres pays, ce qui en fait un outil d'action non seulement pour le parlement mais, également, pour le gouvernement.

⁹ Article 47 / 2 de la constitution française de 2008 stipule : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans **l'évaluation des politiques publiques**. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

¹⁰ L'article 148 de la Constitution de 2011 dispose : « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le domaine de contrôle des finances publiques. Elle répond aux questions en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et **d'évaluation**, exercées par le Parlement et relatives aux finances publiques ».

Or, l'**intérêt** de la démarche évaluative au Maroc est puisé dans la nécessité de surmonter la crise de gouvernance des politiques publiques, qui est reconnue, plus que jamais, comme étant à la base du retard accusé en matière de développement économique et social.

Cette notion de gouvernance, qui est intimement liée à l'EPP, se veut comme un système de contrôle et de régulation de l'action de l'Etat, qui a pour objet de préserver l'intérêt général contre l'omnipotence des décideurs et gestionnaires considérés comme les mandataires de la chose publique. Il s'agit d'un système de maîtrise de la sphère managériale publique ou, pour reprendre la définition de CHARREAUX, d'un « *ensemble de mécanismes organisationnels ou institutionnels ayant pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, managériaux ou politiques, autrement dit qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* »¹¹.

Etant le mobile dominant de la réforme de l'Etat, la consécration des principes de bonne gouvernance dans l'esprit managérial public, s'est faite par le biais de l'introduction de nouveaux outils de management qui lui étaient traditionnellement étrangers, tels que le contrôle de gestion, la comptabilité analytique, l'audit et le contrôle interne. Ces méthodes apportées par le NMP, font de ce dernier un outil de l'implémentation de la bonne gouvernance dans les rouages de l'Etat et de l'administration publique en général.

Considérée, donc, comme le point d'aboutissement de la pénétration du NMP dans l'administration marocaine, comme réponse à l'exigence d'une refonte de l'Etat sur la base des principes de bonne gouvernance financière, l'EPP au Maroc est présumée véhiculer un projet global de modernisation de l'action publique, à travers une révision systématiques des programmes, dans le but de réaliser des économies budgétaires et de faire aboutir l'ensemble des réformes apportées au système des finances publiques ; qui constitue la pierre angulaire de la refonte escomptée de l'Etat.

¹¹ CHARREAUX, 2004. Cité par : Nadia DHAHRI SELLAMI, Convergence entre les institutions de gouvernance publique et privée : rôle des Systèmes Nationaux de Gouvernance Cas des pays du Maghreb : Tunisie - Algérie - Maroc, DOCTORAT ès SCIENCES ÉCONOMIQUES, UNIVERSITÉ MONTESQUIEU - BORDEAUX IV, 2012, p. 41.

Dans le contexte marocain, l'EPP qui est dans son état embryonnaire, a pris un élan considérable suite au lancement de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), en se confirmant comme une mesure d'accompagnement, voire une composante de cette politique, étant donnée l'envergure de l'expérience de la révision des programmes INDH au Maroc, effectuée par l'Observatoire National de Développement Humain (ONDH).

Le caractère inédit de l'évaluation de l'INDH, en termes de méthodes et de moyens déployés, nous a amené à en faire le point de départ pour appréhender l'EPP au Maroc, à travers l'étude de la démarche suivie dans l'évaluation des programmes de cette politique, et la contribution de cette expérience à mettre sur les rails ce projet évaluatif marocain.

Au regard de ce constat, la **problématique** de notre recherche s'annonce comme un questionnement sur la contribution de l'évaluation de l'INDH, à implémenter une culture évaluative, dans un pays qui aspire à faire de cette pratique une priorité des décideurs et responsables publics.

A ce titre, nous seront amenés tout au long de ce travail, à répondre à la question centrale suivante :

Quel est l'apport de la révision des programmes INDH au processus d'institutionnalisation de l'EPP au Maroc ?

Notre recherche se veut, donc, d'enrichir la réflexion sur le thème de l'EPP au Maroc, à travers le cas de l'INDH et sa contribution à instaurer un système national d'évaluation (SNE). Ce faisant, nous essayerons de développer notre thèse à travers une **méthode hypothético-déductive**.

C'est, alors, en suivant une **approche interprétativiste**, que nous entendons analyser les travaux d'évaluations de la politique de l'INDH, notamment ceux effectués par l'ONDH, afin d'appréhender les démarches poursuivies par les évaluateurs dans la révision des programmes de l'Initiative.

Notre démarche avance une **hypothèse centrale** selon laquelle l'évaluation des programmes INDH porte en elle, plus qu'une expérience isolée et limitée à son propre

objet, un modèle d'institutionnalisation de l'EPP au Maroc ; qui donne une idée sur les démarches méthodologiques et les structure organisationnelle du système évaluatif marocain.

En effet, c'est avec l'accroissement de l'intérêt accordé aux politiques de Développement humain au Maroc, que la pratique évaluative a connu une dynamique sans précédent, étant donnée son affirmation comme une condition de l'efficacité de l'action publique dans ce domaine. C'est dans ce sens que nous considérons l'évaluation de l'INDH comme une inauguration du projet évaluatif marocain.

L'étude de l'évaluation de l'INDH constituera, donc, pour nous une occasion d'explorer les déterminants d'un système national d'EPP, à travers une analyse des avancées théoriques et pratiques en la matière, dans la finalité de construire une vision commune et simplifiée du modèle institutionnaliste de cette pratique au Maroc, qui serait adaptée à son contexte.

Pour une meilleure organisation de la réflexion, la recherche sera menée autour des quatre **axes** suivant :

Primo : Le positionnement de l'évaluation de l'INDH au centre d'une dynamique globale d'EPP au Maroc, fait d'elle une expérience digne de constituer l'inauguration du projet évaluatif marocain, eu égard aux enseignements qui peuvent en être tirés, en termes d'institutionnalisation méthodologique et organisationnelle, pour construire un SNE.

Secundo : L'étude de l'évaluation de l'INDH au regard des avancées théoriques et pratiques, au Maroc et ailleurs, pour mettre en avant le caractère complexe et problématique de la question d'institutionnalisation de cette pratique, étant donné la multitude des démarches et la pluralité des parties prenantes.

Tertio : L'analyse de la modélisation de l'évaluation d'impact de l'INDH et ses résultats, à la lumière des travaux de l'ONDH en la matière, afin de relever les points forts et les limites de cette démarche.

Quarto : L'appréhension des voies d'amélioration des évaluations futures de l'INDH, ainsi que les possibilités de mettre un SNE efficace, en se basant sur ces conclusions et sur un ensemble d'expériences étrangère dans ce domaine.

Pris communément, les axes sus-évoqués définissent le **plan** de notre travail de recherche, qui se subdivise en deux grandes parties, traitant chacune un volet de la thèse que nous avançons.

Ainsi, il sera procédé, dans un premier temps, au développement de la réflexion sur l'EPP au Maroc, en partant de l'expérience menée dans le cadre de l'évaluation des programmes INDH, pour relever l'état des lieux de cette pratique, en termes de méthodes et d'organisation institutionnelle (**Première Partie**).

Dans un second temps, l'analyse se focalisera sur l'évaluation d'impact de l'INDH, à travers l'étude des travaux effectuées en la matière, dans l'optique de sortir avec des conclusions sur les caractéristiques de cet exercice de révisions, en explorant les modèles expérimentaux utilisés et les sources de biais qui leurs sont inhérentes, afin d'essayer de proposer des alternatives et par là, contribuer à l'enrichissement de la réflexion sur l'amélioration des évaluations futures de l'INDH, ainsi que sur les voies de la mise en place d'un SNE efficace (**Deuxième Partie**).

PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS INSTITUTIONNELS ET
METHODOLOGIQUES DE L'EVALUATION DE L'INDH

L'étude de l'EPP au Maroc, à travers le cas de l'évaluation de l'INDH, nous amène à analyser les volets méthodologiques et organisationnels de la pratique évaluative à l'aune de cette expérience inédite dans le contexte marocain. Il ne sera évidemment pas pour nous d'évaluer l'impact de la politique de l'INDH, mais plutôt, d'exploiter les travaux des institutions compétentes dans ce sens, pour une appréhension saine de l'état de la démarche évaluative au Maroc, en tant que méthode d'une gestion publique qui se veut performante et imprégnée des principes de bonne gouvernance.

En effet, l'évaluation des programmes INDH porte en elle les prémisses d'une structuration et d'une systématisation de l'EPP, qui se trouve en phase avec la normalisation de cette pratique dans le monde, même peu contraignante et plus ou moins unifiée, ce qui stimule la réflexion sur cette expérience, en tant que matérialisation de tout un corpus théorique et d'une évolution continue du concept de l'évaluation.

En réalité, quelle que soit la particularité de l'évaluation des programmes INDH, elle ne saurait être prise isolément du contexte général de l'EPP, marqué par la problématique récurrente d'institutionnalisation, qui constitue une caractéristique essentielle de la démarche évaluative à travers le monde.

Ce constat est dû au fait que la structuration de la fonction évaluative, s'est affrontée à un objet sensible et diversifié comme les politiques publiques, doublé d'une diversification des enjeux des parties prenantes et d'une multitude des systèmes de gouvernance, qui ont façonné la morphologie de cette fonction.

Cela dit, nous essayerons d'analyser dans cette première partie, les fondements méthodologiques et institutionnels de l'évaluation de l'INDH au Maroc, tels qu'ils sont inspirés de la théorie générale d'EPP et adaptés au cas marocain.

Nous serons, donc, amenés dans un premier lieu, à situer la révision des programmes INDH dans son cadre contextuel et théorique, en tant que facteur important de l'évolution de la pratique évaluative au Maroc (**Chapitre premier**).

Dans un deuxième lieu, nous aborderons la question de l'institutionnalisation de l'EPP au Maroc, à l'aune du cas de l'INDH, à travers l'étude des instances et des approches méthodologiques utilisées (**Chapitre deuxième**).

CHAPITRE PREMIER - LA REVISION DES PROGRAMMES INDH : L'AMORCEMENT DU PROJET EVALUATIF MAROCAIN

Les pratiques d'EPP au Maroc ont certes une existence antérieure à la révision des programmes INDH. En effet, un ensemble de missions d'évaluation ont été effectuées, de manière éparse, notamment par des institutions internationales, sans être inscrites dans un cadre structuré qui fait d'elles un outil de management public.

La particularité de l'évaluation d'impact de l'INDH, existe dans son caractère systématique et intégré aux programmes ; qui a fait d'elle une composante de cette politique. L'envergure de cet exercice de révision fait de lui une expérience inédite, dans l'histoire de l'EPP au Maroc et un pas géant sur la voie de l'instauration d'un système national d'évaluation.

Le rôle de la démarche évaluative dans l'analyse de la politique de l'INDH, s'est manifesté à travers un ensemble de rapport que nous exposerons plus loin, qui ont mis l'accent sur les réalisations et les zones d'ombres à éclaircir dans les étapes suivantes de l'Initiative. Ce travail de taille effectué par les évaluateurs de l'ONDH, a fait de leur démarche une mesure d'accompagnement de la politique de l'INDH (**Section I**). Avant de soumettre ce point à l'analyse, il convient de situer l'évaluation de l'INDH dans son vrai contexte (**Section II**).

SECTION I: ANALYSE DU CADRE THEORIQUE ET CONTEXTUEL DE L'EVALUATION DE L'INDH

L'observation de la politique de l'INDH fait relever très tôt son inscription dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire. La contexture de cette politique, marquée par sa décortication en programmes et projets, avec des objectifs opérationnels mesurables par le biais d'indicateurs de performance, véhicule une orientation nouvelle de la gestion publique au Maroc, qui annonce le passage de la logique budgétaire traditionnelle axée sur les moyens, à une logique de résultats (§-1). Ce changement d'attitude, exprimé à travers la réforme budgétaire de 2001, implique la mise en place d'une démarche évaluative incontournable à la mise sur les rails de cette nouvelle orientation des politiques publiques (§-2).

§-1 : L'INDH : UNE POLITIQUE PUISEE DANS L'ESPRIT DE LA NOUVELLE APPROCHE BUDGETAIRE

Il relève de l'évidence que l'initiation de la pratique évaluative au Maroc, a constitué une manifestation d'un changement d'attitude dans l'esprit managérial de l'Etat. Le lancement de l'INDH en 2005 est venu comme une confirmation de l'inscription de l'action publique dans la logique de performance, annoncée par la réforme budgétaire de 2001, de par la structuration de l'Initiative et sa texture formée de programmes et projets (**paragraphe II**). Avant de mettre en évidence ce point, il convient de dresser une identification de la notion de politique publique, qui se trouve au cœur de notre démarche (**paragraphe I**).

PARAGRAPHE I : LE CARACTERE POLYSEMIQUE ET EVOLUTIF DE LA NOTION DE POLITIQUE PUBLIQUE

L'étude du concept de politique publique, relève deux points importants qui s'offrent à l'analyse. Le premier est le caractère polysémique de la notion (**I**). Le second est celui son caractère évolutif ; qui en a déterminé une multitude de catégories (**II**).

I - LA PLURALITE DES CONCEPTIONS DE LA NOTION DE POLITIQUE PUBLIQUE

L'absence d'une unanimité a propos de la définition du concept de politique publique, est due à son appréhension par une multitude d'acteurs, d'horizons socioprofessionnels différents, qui, chacun usant de prisme déformant, fait sa propre conception de la notion.

Dans les milieux académiques, la définition de cette notion a été intimement liée au concept de « problème politique » ; en considérant les politiques publiques comme réponses aux exigences socio-économiques des sociétés modernes, que les Etats sont appelés à gérer¹².

¹²Dans ce sens : MULLER (P), LES POLITIQUES PUBLIQUES, PUF, Paris, 2011, p. 15.

Prise ainsi, la politique publique est considérée comme l'aboutissement d'un processus à trois étapes ; qui commence par l'identification d'un problème social qui est à même de provoquer une intervention de l'Etat. En réponse à ce problème, une solution dite acceptable doit être adoptée et doit, finalement, faire l'objet d'un consentement des décideurs, qui doivent y adhérer¹³.

En poussant un peu plus loin l'analyse, d'éminents auteurs ont déterminé un ensemble d'éléments constitutifs¹⁴ de la politique publique, qui se résument comme suit :

- La nécessité pour la politique publique d'apporter un ensemble de mesures concrètes ;
- Ces mesures doivent avoir un élément de contrainte, qui présente leur caractère de puissance publique ;
- L'obligation d'inscrire la politique publique dans une stratégie globale de l'action de l'Etat ;
- Une politique publique doit obligatoirement avoir une population ou un groupe cible ;
- La nécessité pour une politique publique de tracer des objectifs opérationnels.

Au regard de cette conception, la politique publique s'annonce comme l'intervention d'une autorité gouvernementale, par des mesures concrètes, afin de pallier à un besoin d'un groupe déterminé, présentant une quelconque acuité qui l'érige au rang de problème politique.

Une politique publique est, donc, née de la transformation d'un problème en objet d'intervention publique, dans une expression de l'engagement des autorités vis-à-vis des citoyens, dans les différents secteurs d'activité de l'Etat. L'intervention, ou action publique, doit avoir un contenu et agir sur un territoire déterminé, tout en produisant des effets sur les destinataires.

¹³Dans ce sens : DYE (T), *Understanding public policy*, PEARSON, N.Y, 2008, p. 9.

¹⁴MENY (Y) & THEONING (J-C), *Politiques publiques*, PUF, Paris 1989. Cité Par : MULLER (P), *op. cit*, p. 23.

Cette conception purement administrative et gestionnaire ; qui implique une action positive des pouvoirs publics, agencée dans la finalité de changer une situation problématique, se trouve quelques fois nuancée par une vision de l'action publique isolément du problème politique ; c'est-à-dire comme l'expression d'un choix ou d'une orientation de l'Etat, voire comme une abstention devant un phénomène.

De plus, le caractère public d'une politique, n'exclut pas les acteurs se trouvant en dehors de la sphère de l'Etat, de prendre part à la conception de cette politique. Ce constat qui est au moins théoriquement valable, suppose une concertation et une prise en compte des attentes de la population cible d'une politique donnée. Cette dernière doit, par conséquent, être le fruit d'un travail de construction et d'un processus de reconnaissance sociale¹⁵, afin d'en assurer la faisabilité et de la faire réussir.

Quoi qu'il en soit, la notion de politique publique dénote obligatoirement, dans son acception actuelle, une référence à l'organisation. C'est-à-dire qu'elle se confirme comme un moyen d'action et un produit des milieux institutionnels ; dans la mesure où elle est l'expression d'une action organisée, émise par un pouvoir gouvernemental légitimement investi.

II- L'EVOLUTION DU CONCEPT : LES DIFFERENTS TYPES DE POLITIQUES PUBLIQUES

Dans le cheminement de l'identification de la notion de politique publique, la détermination des typologies constitue sans doute une question incontournable. A ce niveau, un ensemble de critères qui ont trait à l'objet de la politique considérée, son champ territorial, son secteur d'activité, ou encore son mode d'organisation interne, sont d'usage dans la classification des politiques publiques.

En effet, outre le critère spatial ou territorial, qui est évidemment constitué par le périmètre de la politique publique ; en déterminant des politiques nationales et locales, ou encore internationales, comme dans l'éminent cas des politiques communautaires, un

¹⁵MULLER (P), op. cit. p. 33.

ensemble de paramètres sont à même de donner une classification plus spécifique et plus catégorielle, aux politiques publiques.

A ce titre, le critère de l'objet fait la distinction entre une politique dite « substantielle », qui a pour objet de répondre à un problème social en y apportant les solutions adaptées, et une politique dite « institutionnelle » ; qui agit dans le sens d'une reconfiguration des rouages de l'Etat, à travers les réformes administratives agissant sur le volet juridique et organisationnel¹⁶.

En outre, la classification la plus courante à l'heure actuelle, est celle des politiques sectorielles, en vertu de laquelle les départements ministériels sont appelés chacun à agir dans son domaine d'activité, avec ses propres moyens budgétaires alloués, eu égard à la spécificité de chaque domaine d'intervention respectif.

Or, l'évolution des sociétés modernes révèle de plus en plus que les cloisons étanches n'existent pas entre les différents secteurs d'activité de l'Etat, ce qui explique la tendance sans cesse croissante vers l'interaction et la complémentarité entre les départements ministériels.

Certes, les classifications des politiques publiques peuvent se multiplier selon les critères retenus par les spécialistes, mais pour ne retenir que les plus pertinentes, nous citerons le type le plus reconnu en la matière, et qui est basé sur le critère de la stratégie et de l'organisation interne de la politique publique ; qui peut être horizontale ou verticale.

En effet, cette classification découle du mode de gouvernance adopté par l'Etat, dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives en matière d'exécution des politiques publiques¹⁷, selon que cette stratégie est élaboré au sein d'un espace institutionnel unique, ou qu'elle est l'œuvre d'une démarche basée sur la convergence.

Au regard de cette classification, la politique verticale répond dans sa conception à une démarche classique, en vertu de laquelle le processus décisionnel est acheminé dans

¹⁶BUSSMANN (W), KLOTI (U), KNOEPFEL (P), POLITIQUES PUBLIQUES : Evaluation, ECONOMICA, Paris, 2002, p. 66.

¹⁷ENJOLRAS (B), « Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne », in. Géographie, Economie, Société, Lavoisier, 2010, Vol. 12, pp. 15-30.

un sens unique, qui va de la plus haute structure organisationnelle vers le bas de la hiérarchie. Cette méthode consiste à tracer une stratégie globale, qui définit les orientations majeures de la politique considérée, tout en laissant une marge de manœuvre pour les gestionnaires opérationnels, sans pour autant leur accorder la latitude d'aller au-delà de ce cadre général tracé.

En revanche, la politique horizontale est le produit d'une approche participative, impliquant un ensemble de parties prenantes, et obéit à une contexture qui prend en considération cette pluralité d'acteurs. Dans ce type de politiques publiques, la stratégie et le plan d'action sont posés par des structures organisationnelles de niveaux hiérarchiques semblables. L'intérêt de ce genre d'organisation est de traiter des préoccupations communes, relevant de domaines d'interventions différents. Il en découle que le processus décisionnel tient en compte ce constat, et tend plus à la synergie et à la convergence des actions.

Il est vrai que l'interministérialité s'impose comme choix, dans l'élaboration des politiques publiques appelées à répondre à une réalité complexe. Cependant, l'interférence de plusieurs acteurs est souvent une source de dilution des responsabilités, voire de contreperformances attentatoires à l'atteinte des objectifs de l'action publique et à la reddition des comptes.

PARAGRAPHE II : L'INDH : UNE CONSECRATION DE L'ACTION PUBLIQUE PAR PROGRAMME

Le concept de programme public constitue l'une des formes favorites de l'action publique, telle que repensée sous l'influence de la logique de performance. La volonté de rompre avec l'ordre budgétaire classique, a ouvert le chemin à l'avènement de la logique budgétaire axée sur les résultats **(I)**. Dans ce sens, la budgétisation par programme est devenue corollaire d'une action publique performante, étant donné le traçage des objectifs qu'elle procure et son adaptabilité à la démarche évaluative. La politique de l'INDH est conçue dans ce sens **(II)**.

I – LE PASSAGE A LA BUDGETISATION AXEE SUR UNE LOGIQUE DE RESULTATS

La gestion budgétaire axée sur les résultats est venue comme réponse aux limites qu'ont présentées les diverses formes de budgétisation, introduites pour améliorer la performance du budget de l'Etat. Elle constitue un idéal à atteindre ; dans la mesure où ses préceptes restent encore largement théoriques et qu'elle n'a pas acquis l'adhésion de l'ensemble des Etats qui restent, pour une grande partie, fidèles à l'ancienne pratique apparemment plus adaptée au contexte de l'administration publique.

L'originalité de la gestion budgétaire axée sur les résultats tient au fait qu'elle met l'accent sur les résultats plutôt que sur les règles et les procédures. Elle se présente comme *« une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés »*¹⁸.

En fait, deux aspects de la gestion axée sur les résultats découlent de la définition sus évoquée et s'offrent à l'analyse. Il s'agit de définir les traits caractéristiques de ce système qui font son originalité par rapport au reste des modèles d'établissement du budget, et du contexte propice à son épanouissement, consistant en un cadre budgétaire flexible et une responsabilisation plus accrue des gestionnaires, du fait de la performance réelle dont ils sont tenus de rendre compte.

Premièrement, la caractéristique essentielle qui démarque la budgétisation axée sur les résultats des autres formes de budgets, réside dans l'inclusion d'une obligation de résultat consistant en l'établissement d'un lien direct entre les dotations en crédits budgétaires et les réalisations effectives d'un service dépensier, mesuré à l'aune d'une analyse systémique, incluant une série d'indicateurs qui établissent la relation entre les ressources utilisées (inputs) et le produit direct qui en a découlé (outputs), c'est-à-dire les

¹⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor au Québec, Guide sur la Gestion Axée sur les Résultats, Canada, 2002, p. 9. Disponible sur : www.tresor.gouv.qc.ca.

projets réalisés, mais aussi, et c'est le plus important, le résultat stratégique atteint suite à la réalisation de ces projets quantifiables¹⁹.

Mieux encore, l'existence d'une relation systémique entre les ressources utilisées et les réalisations tant opérationnelles que stratégiques, donne à l'obligation de résultat une portée contractuelle, en ce sens que des documents justificatifs des crédits sont joints aux prévisions budgétaires des services dépensiers.

En France, « *parmi les documents qui doivent être joints au projet de loi de finances de l'année figurent des projets annuels de performances présentant les objectifs associés aux crédits des différents programmes et permettant de mesurer, au moyen d'indicateurs précis, l'efficacité de la dépense publique* »²⁰. Ces projets sont sanctionnés par des rapports annuels de performance annexés à la loi de règlement.

Deuxièmement, et du moment où les gestionnaires adhèrent à une obligation de performance, le cadre budgétaire dont ils agissent doit être adapté à cette nouvelle situation. En effet, la nomenclature budgétaire issue du modèle classique de budgétisation, connue pour sa présentation détaillée, conçue pour un contrôle exhaustif de la régularité, ne fournit pas une marge de manœuvre suffisante pour les managers publics ; du fait qu'elle désigne avec précision la destination des crédits.

Cette centralisation excessive est jugée inadéquate avec les nouvelles exigences de rendements et de performance des services dépensiers, d'où, d'ailleurs, la technique de globalisation des crédits budgétaires, consistant en le fait d'attribuer aux services gestionnaires des enveloppes globales dont la ventilation leur revient en fonction des résultats escomptés.

Cette latitude dans l'octroi des crédits est sanctionnée par une responsabilisation plus accrue des services dépensiers qui, auparavant, étaient acquittés du seul fait de se conformer à la réglementation régissant la consommation des crédits. Or, cette donne a totalement changé avec l'inclusion de l'obligation de résultat quant à l'atteinte de

¹⁹ EL ARAFI (H), *Finances Publiques Marocaines*, op. cit. p.

²⁰ LASCOMBE (M) & VANDENDRIESSCHE (X), *LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) ET LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES*, *Revue française d'administration publique, ENA*, N° 117, 2006, pp. 131 à 148.

réalisations performante. Cette considération a balisé la voie pour l'avènement d'une nouvelle responsabilité dite managériale résultante de la conclusion d'un contrat de performance.

Au gré de cette nouvelle approche, de nouveaux outils de budgétisation ont été conçus, dits documents de performance, et le contrôle de l'exécution de la dépense a pris une dimension évaluative, qui s'est ajoutée à la vérification classique de la régularité. A ce titre, le programme public comme support de budgétisation, semble aller dans le sens de renouveau évaluatif ; du fait de sa contexture adaptée à l'évaluation de la performance, étant donné qu'elle prévoit des indicateurs mesurables.

II – L'ACTION PUBLIQUE PAR PROGRAMME COMME MANIFESTATION DE LA LOGIQUE DE PERFORMANCE

Le programme constitue un moyen de juxtaposition d'un ensemble d'instruments de l'action publique²¹. Il est par excellence la forme d'action de l'Etat, qui se trouve en phase avec la logique de performance ; dans la mesure où il procure la possibilité d'une définition claire des objectifs et facilite, par là, la mission d'évaluation.

A vrai dire, le programme est une forme d'intervention publique qui s'étale sur le moyen et le long terme. Il implique une dimension stratégique traduite dans des projets opérationnels. Son efficacité réside dans sa structuration forte, qui permet de déterminer les responsabilités de chaque partie prenante.

Le programme, en tant que mode de structuration de l'action publique, est une invention anglo-saxonne qui remonte aux années soixante (1960), mais qui a pris un nouvel élan avec les réformes budgétaires amorcées à partir de 2001 en France, ainsi que dans la plupart des pays qui en adoptent le modèle, dont le Maroc, dans une consécration claire de la logique de performance.

²¹ LASCOUMES (P) & SIMARD (L), « L'action publique au prisme de ses instruments », Revue Française de Sciences Politiques, Vol. 61, 2011/1, pp. 5-22.

Au terme de ce constat, le programme public est considéré comme un mode de budgétisation, par le biais duquel les crédits budgétaires sont alloués pour matérialiser un ensemble d'actions cohérentes, qui constituent une mission ou en ensemble de missions à l'intérieur d'un ou de plusieurs projets.

Dans son lien avec le concept de politique publique, il en constitue une opérationnalisation ; c'est à dire un passage de la décision politique à l'action. Dans ces termes, les deux notions sont tout à fait distinctes, même si elles sont souvent confondues par abus de langage.

En effet, la confusion entre politique publique et programme public n'est pas à s'établir ; du fait qu'une seule politique peut comprendre plusieurs programmes pour sa mise en œuvre sur le terrain. C'est le cas de la politique de l'INDH qui nous retient dans ce travail et qui est constituées de cinq programmes opérationnels, que nous exposerons en détails plus loin.

Quoi qu'il en soit, un programme public doit, pour être qualifié ainsi, contenir un certains nombre d'éléments constitutifs que la doctrine a relevés²² :

- Avoir une mission ou un objectif bien déterminé et clairement situé dans le temps et dans l'espace. A ce niveau, la question de la durée du programme est primordiale ; par ce que d'elle dépend largement l'efficacité de l'action publique ;
- Disposer d'une stratégie globale adoptée en concertation avec la plus haute autorité de laquelle relève la politique en question ;
- Avoir des plans d'action constituant la feuille de route de la mise en œuvre sur le terrain, qui définissent, le cas échéant, le responsable de chaque projet considéré ;
- Adopter une approche convergente dans l'élaboration des projets et des modalités de mise en œuvre ; qui ouvre la voie à la participation effective des parties prenantes à la prise de décision.

²² LASCOUMES (P) & SIMARD (L). op.cit.

L'ensemble de ces éléments donnent une identification claire de la notion de programme public, en tant que matérialisation structurée de la décision politique, qui en délimite les objectifs, les moyens de leur concrétisation, ainsi que la cible de ses actions. A cet égard, la budgétisation qui doit s'étaler sur une période précise, constitue une variable influente dans la mesure de la performance d'un programme.

En rapport avec la démarche évaluative, le programme constitue un support adapté à l'analyse des politiques publiques ; étant donnée sa structuration en processus opérationnels bien tracés. De ce fait, il donne une portée concrète, au rôle de la pratique évaluative dans la construction d'un système de performance budgétaire.

§- II : LA CONSTRUCTION D'UN SYSTEME DE PERFORMANCE BUDGETAIRE : LA NECESSITE DE L'EPP

La perception de l'EPP dans le contexte de la réforme budgétaire axée sur les résultats et la performance, nous ramène à la situer comme une composante du cycle de budgétisation et comme une exigence d'un management stratégique des dépenses publiques en général et de celles de l'Etat en particulier. Le rôle de la démarche évaluative dans le système global de performance budgétaire s'annonce, très tôt, comme un moyen essentiel de l'amélioration continue de l'action publique et de la gestion de l'administration (**paragraphe II**), qui complète le dispositif de suivi de la performance, conçu pour la mise sur les rails d'un processus décisionnel budgétaire stratégique (**paragraphe I**).

PARAGRAPHE I : LE SUIVI DE LA PERFORMANCE : UN OUTIL D'AIDE A LA DECISION BUDGETAIRE

Dans le système global de gestion de la performance, le dispositif de suivi « *a pour ambition d'orienter les décisions et la gestion des administrations vers l'atteinte des résultats et vers l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique* »²³. Cette définition qui va dans la droite ligne d'un certain nombre de documents officiels adoptés par le

²³ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSARD (R), Guide méthodologique du suivi de la performance, BIRD, novembre 2006, p. 5.

gouvernement marocain à partir de 2001²⁴, dans le cadre de la mise en application de la refonte budgétaire, annonce, déjà, les traits caractéristiques de la nouvelle démarche de budgétisation ; qui met en relation les objectifs et les résultats de l'action dépensière. Cet exercice de suivi s'effectue à la lumière de critères conçus à cette fin, dits « des indicateurs de performance » (I), insérés dans le processus budgétaire à travers des supports stratégiques (II).

I -LES INDICATEURS DE PERFORMANCE : DE LA QUANTIFICATION DES RESULTATS DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans un système de gestion par la performance, un indicateur est considéré comme un critère ou une référence qui détermine la mesure dans laquelle les objectifs d'une organisation sont atteints, en mettant en relation les moyens investis, les produits et les résultats finaux ou les effets d'une action. Il s'agit « *d'une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme* »²⁵.

Dans ce sens, trois types d'indicateurs de performance qui en permettent l'appréciation sont à relever à savoir : les indicateurs de moyens (ou les *inputs*), ceux de produits (ou les *outputs*) et, finalement, les indicateurs de résultats (ou les *outcomes*)²⁶. Ces trois catégories forment ce qui est appelé une « chaîne des indicateurs »²⁷, qui va de la définition des objectifs jusqu'aux effets finaux de l'action budgétaire.

En effet, la fonction des indicateurs de moyens correspond à la quantification des intrants dans un processus de production. De ce fait, ce type d'indicateurs définit le volume et le coût des moyens mobilisés, en dénombrant le matériel mobilier et immobilier, ainsi que les ressources humaines et financières engagées dans le sens de l'atteinte des objectifs de l'organisation.

²⁴ Nous citons à titre indicatif : la circulaire du premier ministre n° 12/2001, en date du 25 décembre 2001, relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de déconcentration et le CDMT.

²⁵ Royaume du Maroc, Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats. Disponible sur : www.finances.gov.ma/Docs/2005/depf/guide_reforme_budgr.pdf

²⁶ GUILLAUME (H), DUREAU (G) et SILVENT (F), Gestion publique : l'Etat et la performance, Presses de Sciences Po et DALLOZ, Paris, 2002, p. 83.

²⁷ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSAD (R), op. cit. p. 14.

La seconde série d'indicateurs, en l'occurrence les indicateurs de produits, portent sur la mesure des extrants d'un processus de production, ou plus particulièrement d'une activité précise dans ce processus. A ce niveau, il est procédé à la mise en valeurs des « livrables »²⁸, c'est-à-dire de l'ensemble des productions issues directement des intrants investis. Là encore, une distinction est à faire entre les indicateurs d'activité ; portant sur les livrables immatériels (nombres d'heures d'enseignement ou de consultation médicales par exemple) et les indicateurs de produits ; ayant trait aux livrables matériellement quantifiables.

Enfin, la chaîne des indicateurs est bouclée par la définition des résultats, qui constituent le noyau dur de la gestion par la performance. Ces *outcomes* sont mesurables à l'aune des objectifs de l'action ou du programme entretenu.

Dans ce sillage, deux ordres de résultats sont imputables à l'action budgétaire considérée, et qui en constituent les effets, à savoir les résultats intermédiaires ; qui portent sur les effets propres ou spécifiques du programme, qui en sont directement issus et les résultats finaux, ou ceux qui constituent l'impact de ce même programme, dans son rapport avec d'autres actions ou politiques qui concourent dans le même sens.

A ce niveau, le Guide sur le suivie de performance²⁹ retient deux exemples différend, pour distinguer les résultats intermédiaires et finaux d'un programme donné. Ainsi, l'augmentation du taux d'utilisation de la ceinture de sécurité ou la diminution des délits pour excès de vitesse, par exemple, dépendent directement d'un programme d'amélioration de la sécurité routière, alors que les effets de ce même programme sur le nombre de morts sur la route reste un résultats d'impact, autrement dit, qui est indirectement influencé par ledit programme, mais auquel il concoure avec une autre action des pouvoirs publics dans ce sens, comme le programme d'amélioration du réseau routier par exemple.

²⁸ Dans ce sens : ROCHET (C), Politiques Publiques de la stratégie aux résultats, DE BOECK, éd. n° 1, Paris 2010, P. 119.

²⁹ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSAD (R), op. cit. p. 15.

Le bouclage de la chaîne des indicateurs permet d'apprécier la performance ; à travers deux combinaisons, relevant chacune l'efficience et l'efficacité de l'action budgétaire³⁰.

La première combinaison des indicateurs de moyens et de produits établit le lien entre les intrants et les extrants, en mesurant la qualité des livrables produits par une action de l'administration, comparativement aux coûts investis. Ce faisant, c'est l'efficience de l'activité administrative, prise dans le sens de la productivité, qui est mise en valeur. La seconde combinaison des indicateurs de résultats, dans leur rapport avec les objectifs de l'action budgétaire ou du programme public, permet de mettre en avant l'efficacité de l'administration ; c'est-à-dire le degré d'atteinte des objectifs projetés.

A vari dire, pour mener à bien cet exercice de chaînage, liant la mesure de l'efficacité et de l'efficience des programmes publics aux indicateurs de performance, le choix de ces derniers constitue l'étape la plus décisive dans ce processus de suivi. En effet, la définition des indicateurs de suivi d'une action ou d'un programme se fait en fonction des objectifs escomptés et par secteurs d'activités.

Dans ce sens, le choix d'un ou de plusieurs indicateurs de suivi de la réalisation d'un objectif donné, doit être fait dans le maximum de précision possible ; en ce sens qu'il ne faut considérer que les variables représentant un enjeu important pour l'objectif en question. Autrement dit, le suivi de la performance ne doit pas porter sur les détails, au risque d'alourdir ce processus et d'en diluer l'objet. Ainsi, il ne faut aucunement dépasser « *cinq ou six indicateurs par objectif* »³¹ qui, pour être utile dans cet exercice de suivi, doivent disposer d'un certain nombre de caractéristiques et qualités essentielles.

La qualité d'un indicateur de performance est perceptible à travers un certain nombre de caractéristiques, qui en détermine l'étendue. Pour n'en retenir que les plus significatives, nous allons mettre en avant la pertinence, la praticabilité, la précision et la quantification, qui constituent les traits caractéristiques dont un indicateur de performance doit obligatoirement disposer.

³⁰ GUILLAUME (H), DUREAU (G) et SILVENT (F), op. cit. p. 91.

³¹ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSARD (R), op. cit. p. 19.

D'abord, la *pertinence* d'un indicateur se dit de son adaptation au contexte de la mission de suivi de la performance, c'est-à-dire qu'il doit se rapporter de manière logique à l'objectif auquel il s'identifie. De ce fait, l'indicateur pertinent doit être spécifique et ne se référer qu'à un seul objectif, dont il doit mesurer le degré d'atteinte des résultats³².

La spécification de l'indicateur de performance se double, ensuite, de la représentativité ; dans la mesure où il est sensé fournir une couverture de l'objectif qui frôle l'exhaustivité³³. Or, la diversification des variables entrant dans la composition des interventions de l'administration, souvent appelée à traiter des situations complexes, fait qu'un nombre réduits d'indicateurs ne peuvent pas illustrer toutes les facettes de la réalité de l'action publique ; d'où, encore une fois, l'importance du choix de l'indicateur, qui devrait être agencé de sorte à ne retenir que l'essentiel.

Ensuite, un indicateur de performance doit revêtir un caractère *pratique* ; en ce sens qu'il est présumé être simple et compréhensible même par les non initiés. Autrement dit, un bon indicateur doit donner lieu à une interprétation aisée³⁴ et procurer des possibilités d'agrégation, en vue de consolidation au niveau régional et national³⁵. Le caractère pratique se définit, également, en termes d'accessibilité de l'indicateur de performance considéré, c'est-à-dire sa temporalité, qui dépend largement du fonctionnement du dispositif de suivi duquel l'indicateur relève³⁶.

En addition aux considérations de simplicité et de disponibilité, un point très crucial reste à soulever à l'occasion de l'étude du caractère pratique d'un indicateur de performance ; en l'occurrence le coût de ce dernier, qui doit être raisonnable et proportionnel au bénéfice qui en est tiré. Par conséquent, la définition des indicateurs, qui constitue le dispositif de suivi de la performance de l'administration, doit tenir compte des

³² Dans ce sens : BASLE (M), DAVID (P), MOSSER (F), URIEN (J-P), Livre blanc : le suivi-évaluation pour un pilotage optimisé de l'action publique, MGDIS - Juin 2008, p. 20.

³³ Idem, p. 23.

³⁴ ELBAUM (M), « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales », Revue de l'OFCE, n° 111, 2009, p. 40-80.

³⁵ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSARD (R), op. cit. p. 23.

³⁶ La disponibilité d'un indicateur de performance budgétaire obéit, généralement, au principe de l'annualité. Pourtant, cette intervalle peut être poussée plus loin quant l'indicateur en question s'inscrit dans un cycle plus long, comme une enquête dont les travaux dépassent le cadre d'une seule année par exemple.

moyens disponibles et ne pas se faire au détriment de l'activité principale de l'organisation.

De plus, un bon indicateur de performance doit être **quantifiable**. Cette quantification a trait, essentiellement, à la représentation chiffrée qui en est faite, et qui doit être fiable et vérifiable, afin de permettre une exploitation statistique saine des données collectées sur une activité quelconque³⁷. Là aussi, une distinction est à faire entre les indicateurs objectifs, qui portent sur des constatations qui ne laissent pas de marge à l'interprétation humaine, et les autres indicateurs, dits subjectif, qui retracent la réalité vue par le prisme d'un observateur, comme c'est le cas des études et enquête portant sur les opinions des utilisateurs d'un service par exemple.

Enfin, la dernière caractéristique qui définit la qualité d'un indicateur de performance, qu'il ya lieu de présenter, est celle de la **précision**. En effet, tout l'intérêt de la démarche de construction des indicateurs est tributaire de la validité des informations collectées, qui doivent être significatives. A ce propos, il ne faut pas perdre de vue « *qu'un indicateur mal renseigné peut être pire que l'absence d'indicateur et que chaque saisie est une source de dégradation de la qualité de l'information* »³⁸.

Dans le même ordre d'idées, le caractère précis d'un indicateur de performance n'est pas uniquement fonction de l'exactitude de l'information sur laquelle il est fondé, mais elle se rapporte, aussi, à la manière et à la méthodologie de sa présentation. Ainsi, un bon indicateur de performance doit être suffisamment documenté, de manière à le rendre aisément identifiable, dans le but de l'analyser et l'interpréter, non seulement pour exploitation ; mais, également, pour contrôle et audit³⁹.

³⁷ ELBAUM (M), op. cit. p. 41.

³⁸BASLE (M), DAVID (P), MOSSER (F), URIEN (J-P), op. cit. p.38.

³⁹ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSAD (R), op. cit. p. 24.

Arrivant à ce stade de la présentation, il faut préciser qu'à l'heure actuelle, la mise en place d'un dispositif de suivi de la performance via des indicateurs est loin d'être concevable sans un système d'information fiable, à même de traduire la réalité en données. Le cycle s'enchaîne, naturellement, sur l'insertion des résultats issus de l'interprétation des indicateurs de suivi de la performance, dans le processus de prise de décision budgétaire, via un certain nombre de documents stratégiques.

II – LES DOCUMENTS DE PERFORMANCE : INSTRUMENT DE LA BUDGETISATION STRATEGIQUE

Dans un système de budgétisation stratégique, orienté vers les résultats, la confection du budget de l'Etat se fait dans l'observation scrupuleuse des rapports et projets de performance, émis par les différents ministères et centralisés au ministère des finances, où ils sont consolidés dans le projets de loi des finances de l'année, dont est destinataire le parlement.

La prise en compte des résultats du suivi de la performance dans la formulation de la décision budgétaire, se fait à travers un certain nombre de supports documentaires dits « documents de performance » servant à exploiter les informations issues du dispositif de suivi, dans un cadre budgétaire stratégique. Pour n'évoquer que les plus essentiels à notre approche, ces documents peuvent être appréhendés selon une dimension temporelle et une autre territoriale. Ainsi, nous sommes en mesure de d'étudier le caractère rétrospectif (1) et prospectif (2) des documents de performance, à portée régionale et nationale.

I – LES DOCUMENTS RETROSPECTIFS, OU LES RAPPORTS DE PERFORMANCE

Dans un système de budgétisation stratégique, la rétrospection dispose d'une place de choix ; eu égard à l'intérêt de la collecte d'information dans la formulation des décisions budgétaire à venir⁴⁰. Ce travail de collecte est, logiquement, agencé dans le sens de la construction d'une sorte de « base de donnée », alimentée par les reporting issus de

⁴⁰ Dans ce sens : BASLE (M), DAVID (P), MOSSER (F), URIEN (J-P), , op. cit. p.13.

l'ensemble des services extérieurs et délégations vers l'administration centrale de chaque ministère.

Cette mission de centralisation se fait par le biais de la consolidation des documents régionaux de performance, dits « comptes rendus de performance » (CRP), dans un document national unique, qui se trouve être le « rapport annuel de performance » (RAP)⁴¹.

A dire vrai, le contenu du CRP peut être résumé dans trois éléments constitutifs majeurs, qui forment sa texture à savoir la description, la comparaison et la proposition.

Le premier élément d'un CRP consiste en une présentation concise de l'administration régionale de son ressort. Cette présentation porte sur les traits organisationnels et sur les modes d'action dans la cadre des projets et programmes qu'elle mène, ainsi que les rapports qu'elle entretient avec ces partenaires. La description s'enchaîne sur le dévoilement des grandes orientations stratégiques de ladite administration, tout en rappelons les réalisations effectuées dans chaque programme⁴².

Le second élément, qui est celui de la comparaison, sert à confronter les prévisions avec les objectifs concrètement réalisés, en fournissant des diagnostics des écarts constatés par rapport à ce qui a été initialement prévu, dans le but de donner des explications à même de faire comprendre le pourquoi de ces discordances.

Le troisième élément constitutif du CRP découle naturellement du second. L'analyse des résultats et la constatation des écarts, donnent lieu à des propositions d'amélioration. La prise en compte des leçons tirées permet une correction par erreur dans l'avenir, en agissant sur la stratégie suivie ; à travers la revue des objectifs opérationnels et de résultat, ainsi que les modalités d'action.

⁴¹ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSARD (R), op. cit. p. 41.

⁴² Idem. p. 43.

La consolidation des CRP au niveau du ministère permet de confectionner le RAP, qui reproduit, à peu près dans la même ossature du CRP, mais à un niveau de conceptualisation plus élevé, les informations fournies par ces derniers.

En effet, le RAP commence par dresser une description du ministère concerné, en mettant en avant ses aspects organisationnels et stratégiques. Il fait état des réalisations atteintes par rapport aux objectifs fixés au départ, analyse et interprète les causes des écarts constatés entre prévisions et résultats et, finalement, propose des améliorations.

Or, l'apport du RAP dans son lien avec les CRP est perceptible au niveau de la dimension nationale de son approche. L'étendue du RAP couvre l'ensemble du territoire du pays, en comparant les disparités et les écarts de performance entre les régions, afin de prendre les mesures susceptibles d'instaurer un développement équilibré⁴³.

En réalité, cette démarche de rétrospection, basée sur une approche *bottom up*, qui va du bas en haut de la hiérarchie, en remontant dans le temps aux trois derniers exercices budgétaires, balise la voie à une programmation triennale cadrée dans les documents prospectifs de la performance.

2 – LES DOCUMENTS DE PERFORMANCE PROSPECTIFS, OU LES PROJETS DE PERFORMANCE

Le travail de prospection qui suit l'analyse rétrospective, telle que présentée dans le point précédent, adopte la même démarche d'action ; c'est-à-dire celle de l'élaboration d'un ensemble de documents de performance au niveau des régions, qui sont consolidés dans un unique support dans l'administration centrale de chaque ministère. Or, à ce niveau, la logique du reporting suivie dans les CRP et PAP, est échangée par un exercice de projection et de programmation budgétaire⁴⁴.

Cette budgétisation par programme, telle que vantée par la réforme de 2001, se base sur un ensemble de « Contrats Objectif/Moyens » (COM) conclus entre les services déconcentrés et le ministère qui les chapeaute. Ces contrats de performance sont élaborés

⁴³ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSARD (R), op. cit. p. 43.

⁴⁴ Dans ce sens : Royaume du Maroc, Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats, op.cit.

au niveau régional et destinés à être consolidés, après accord des parties, dans un PAP confectionné à l'échelle centrale. La contractualisation se décompose, surtout pour les « méga-ministères » comme celui des finances, au niveau des directions centrales et leurs services extérieurs, comme c'est le cas, par exemple, de l'administration des douanes au Maroc⁴⁵.

Tout comme, les CRP, les COM commencent par une présentation sommaire de l'administration régionale qui l'établit. A cet occasion, les aspects organisationnels et des orientations stratégiques de ladite administration son mis en relief. Ce faisant, des explications sont données à propos des modalités de fonctionnement de chaque programme, qui en fait relever les principaux objectifs et les risques qui entravent leur réalisation⁴⁶.

Ensuite, le COM, et c'est là son apport, annonce les objectifs de performance projetés pour l'année budgétaire suivante. Un état est dressé des modalités d'action et des prévisions ressources à investir, aux fins de la réalisation desdits objectifs.

En réalité, l'intérêt de la contractualisation réside dans l'obligation de résultat qui en découle, doublée d'une latitude donnée aux administrations, dans le cadre de la gestion des crédits et une accentuation de la reddition des comptes. Cela dit, la rédaction des COM doit faire ressortir de manière claire les objectifs de l'organisation, qui doivent être recensés par ordre d'intérêt et doivent être mesurable par les indicateurs de performance.

D'ailleurs, ces caractéristiques présentées des COM au Maroc sont celles de l'ensemble des contrats de performance, nés dans les pays de l'OCDE, dans le contexte des réformes budgétaires centrées sur les résultats, avec comme résultante la budgétisation stratégique, qui doit justifier le choix des priorités de l'action publique. Ainsi, « *les principales priorités figurent généralement dans le Contrat de performance. Elles sont*

⁴⁵ Dans ce sens : Royaume du Maroc, Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques, BIRD, mai 2009, p. 31.

⁴⁶ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSARD (R), op. cit. p. 50.

censées être mesurables, réalisables, tournées vers des résultats et soumises à des délais. »⁴⁷.

Quoi qu'il en soit, la consolidation des différents COM forme un document unique de performance, qui est le RAP élaboré au niveau central de chaque ministère. Ce document stratégique constitue un tournant décisif dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats. En effet, en se basant sur l'ensemble des données prodiguées par les COM, le RAP détermine les objectifs de l'action publique, non seulement pour l'exercice budgétaire en cours, mais, aussi, pour les deux années suivantes (N, N+1 et N+2).

De plus, et c'est là son apport le plus important, le RAP décortique les politiques publiques, lancées dans le cadre de la stratégie globale du ministère, en un ensemble de programmes, ayant chacun des objectifs spécifiques, dont il assure le suivi par des indicateurs chiffrés. Ces indicateurs sont transmis au ministère des finances, pour être centralisé dans un autre document de performance, dit les indicateurs chiffrés de loi des finances(IC)⁴⁸.

Nous avons essayé, dans ce paragraphe, de démontrer comment la quête de la performance budgétaire de l'Etat, s'est manifestée par une nouvelle approche de budgétisation stratégique, faisant usage d'indicateurs chiffrés de performance, afin de parvenir à la mise en place d'un dispositif de suivi et de mesure des résultats. Nous avons, également, mis l'accent sur un ensemble de documents conçus aux fins d'insertion des données de performance dans le processus budgétaire, marquant par là le passage à une budgétisation stratégique, qui n'est autre que l'établissement d'un lien direct entre dépenses et politiques publiques.

Cela dit, la question est devenue légitime sur la place de l'EPP dans ce processus d'instauration d'un management stratégique de la dépense et d'une gestion performante du budget de l'Etat.

⁴⁷ KROMANN KRISTENSEN (J), WALTER (S), et BUHLER (G-B), op. cit.

⁴⁸ COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSARD (R), op. cit. p. 50.

PARAGRAPHE II - L'ÉVALUATION : UN OUTIL DE PERFECTIONNEMENT DE LA GESTION BUDGETAIRE STRATEGIQUE

Le positionnement de l'EPP dans le cycle budgétaire, tel que réaménagé par la réforme de 2001, qui lui a donné une dimension stratégique, fait d'elle un nouvel outil de management, qui marque le passage de l'administration à la gouvernance publique. L'originalité de la démarche évaluative réside dans sa finalité ultime, non seulement de réinventer le contrôle de la dépense publique, en l'orientant vers la mesure des résultats, mais en se présentant comme un outil d'implémentation de la théorie cognitive de gouvernance ; qui considère la firme comme une entité qui a la faculté d'apprendre et de créer de la connaissance⁴⁹, ce qui est valable pour toute organisation.

Dans ce cas, l'efficacité de la firme (ou de toute autre organisation) passe par l'apprentissage et l'accumulation des connaissances ; et non pas par la discipline et la surveillance⁵⁰. A ce niveau, l'évaluation favorise et renforce un nouveau concept de contrôle de la dépense, qui se traduit par la responsabilisation liée à la performance (**I**), tout en produisant de la connaissance inhérente à l'amélioration continue de la gestion au sein de l'administration publique (**II**).

I – L'ÉVALUATION : UNE EXIGENCE DE LA RESPONSABILITE LIEE A LA PERFORMANCE

L'émergence de la notion de responsabilité liée à la performance dans la sphère de l'Etat, est directement imputable à la réforme budgétaire axée sur les résultats. Elle se présente comme l'obligation faite aux dirigeants de justifier la latitude et la souplesse qui leurs sont conférées, dans le cadre de la gestion des crédits budgétaires, par l'efficacité et l'efficacité opérationnelles, qui dépassent l'ancienne obligation de moyens⁵¹.

⁴⁹ CHARREAUX, « Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux », op. cit.

⁵⁰ Nadia DHAHRI SELLAMI, op.cit, p. 37.

⁵¹ Dans ce sens : KROMANN KRISTENSEN (J), WALTER (S), et BUHLER (G-B), op. cit. 31.

Dans son lien avec l'EPP, la responsabilisation du fait de la performance constitue une sorte de fait générateur ; ou une suite logique à ce changement d'attitude dans l'esprit managérial de l'Etat. Autrement dit, la concentration de l'intérêt de l'action publique sur les considérations de résultats s'est traduite par l'introduction de mesures d'accompagnement, qui ne sont autres que les nouvelles méthodes de contrôle, dont à leur tête la démarche évaluative.

Dans cette optique, la BIRD affirme, dans un rapport sur la gestion des finances publiques au Maroc, que l'obligation de performance introduite dans le cadre de la réforme budgétaire axée sur les résultats a pour visée *«d'accorder plus de responsabilité et d'autonomie aux ministères et à leurs services déconcentrés dans le processus de programmation et d'exécution budgétaire. L'amélioration de la performance des ministères repose sur l'introduction de l'audit interne et par l'évaluation et le contrôle de la performance »*⁵².

De ce fait, l'obligation de performance se présente comme un instigateur de l'innovation et de renforcement de la qualité du service public. Mieux encore, elle crée un environnement de confiance opposé à la méfiance du passé, entre les administrations centrales et les services déconcentrés, dans la finalité ultime de la satisfaction des citoyens. Ce faisant, les services déconcentrés des ministères se trouvent en une situation plus aisée par rapport au passé ; dans la mesure où ils deviennent des entités plus ou moins autonomes, disposant de leurs propres stratégies et plans d'action.

Or, il ne faut pas perdre de vue que la notion de contrat de performance ne renvoie pas à une contractualisation à caractère juridique. Il s'agit, plutôt, d'un engagement réciproque de confiance ; qui redéfinit la tutelle traditionnelle entre administration centrale et déconcentrée sur des bases managériales et gestionnaires, qui s'identifient plus au pilotage qu'au dirigisme.

⁵² BIRD, Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques au Maroc, 2009, p. 6. Disponible sur : wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/12/08/000333038_20091208233304/Rendered/PDF/520730ESW0FREN10FRENCH0FINAL0French.pdf

Par conséquent, la nature gestionnaire du contrat de performance, se répercute sur les sanctions qui en sont faites en cas de défaillance dans l'accomplissement des engagements consentis. En fait, ces engagements qui sont, par essence, fondés sur des considérations financières, qui établissent un lien direct entre les dotations en crédits et les exigences de performance qui en découlent, sont sanctionnés, en cas de manquement, par une revue, généralement en baisse, des sommes octroyées.

Il s'ensuit que la remise en cause des modalités d'octroi des crédits, dans le cadre des COM, en fonction des écarts constatés entre prévisions et réalisations, se fait par le biais d'un suivi, qui est sensé être minutieux, ayant pour objectif, non seulement, l'identification des zones d'ombres dans les processus de l'organisation, mais, et c'est là tout l'intérêt de la démarche, de fournir des propositions d'amélioration, d'où le rôle de l'évaluation comme outil de perfectionnement de la gestion au sein de l'administration.

II – L'ÉVALUATION : UN OUTIL D'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE BUDGETAIRE

Bien qu'elle soit largement plus ancienne que la réforme budgétaire axée sur les résultats⁵³, la démarche évaluative a pris un nouvel élan sous ladite refonte ; en devenant un instrument incontournable de la mise sur les rails de la budgétisation par programme. C'est au moins le cas en France, où la réforme de la LOLF en 2001 a introduit une nouvelle vision du budget public, fondé sur un management stratégique de la dépense de l'Etat.

Dans ce sens, l'EPP s'est muée dans la revue des programmes, dans l'optique d'une amélioration constante de l'efficacité et de la qualité de l'action publique. Ainsi, « *en faisant basculer les politiques de l'Etat dans une logique de programme et de gestion par la performance, la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 créerait les conditions d'un **renouveau évaluatif**, mettant fin aux errements de l'évaluation des politiques publiques des années 1990* »⁵⁴.

⁵³ Nous reviendrons en détail sur l'évolution historique de l'EPP dans le chapitre suivant.

⁵⁴ EPSTEIN (R), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? », Revue française des affaires sociales, La Documentation française, 2010, 1-2, pp. 227 - 250.

Ces termes confirment, on ne peut plus clair, l'implémentation de l'EPP dans le processus de prise de décision budgétaire, en s'affirmant comme un outil de management qui, tout en étant ancienne, s'est réadaptée à la nouvelle approche de budgétisation. Dans ce sillage, les éléments d'appréciation de l'action publique que l'évaluation fournit, sont à même de renforcer la démarche globale de suivi de la performance budgétaire qui se trouve au cœur de la réforme de 2001, initiée en France et dont le Maroc s'est largement imprégné.

Cela dit, l'affirmation de l'EPP comme outil d'amélioration de la performance budgétaire de l'Etat, renvoie essentiellement à la question de son contenu et, bien avant, à celle de sa méthode. A ce niveau, le risque de confusion avec des exercices voisins, tels que le suivi de la performance ou le contrôle de gestion ou même de l'audit, est très probable à survenir.

Pourtant, et au risque d'anticiper l'analyse de cette question qui fera l'objet du chapitre suivant, nous affirmons que le gros des équivoques qui entourent la nature de l'EPP se sont dissipées avec l'identification de cette démarche à l'audit de performance des programmes budgétaires, du fait qu'elle en fait sa méthode d'action préférée, sans perdre de vue les autres formes d'évaluations.

Cependant, à ce stade de la présentation, nous retenons qu'au départ, la démarche évaluative consistait en un moyen de mesure des réalisations, notamment des effets de l'action publique et leur imputabilité à une politique donnée. Cette acception primitive de l'EPP s'est redimensionnée, pour atteindre son état actuel ; qui est celui d'un outil managérial servant non seulement à la quantification des résultats ou de l'impact, mais aussi à analyser les processus et les organes de gouvernance des programmes publics, en constituant des recommandations, pour remédier aux défaillances.

SECTION II : LE ROLE DE LA DEMARCHE EVALUATIVE DANS L'ANALYSE DE LA POLITIQUE DE L'INDH

Considérée comme le point de départ du projet évaluatif marocain, l'évaluation de l'INDH a adopté un modèle classique de la démarche évaluative ; en retenant le critère de l'impact final des programmes, comme fondement de l'analyse de cette politique à travers l'usage de modèles économétriques⁵⁵. Cette méthode s'identifie à la première génération des évaluations dites scientifiques, basées, le cas échéant, sur l'expérience aléatoire, quasi expérimentale ou économétrique, et constitue la démarche traditionnelle ou classique d'EPP (§-1).

Constituant une source importante d'information, l'évaluation de l'INDH est sensée nourrir le débat public, sur la légitimité des actions entretenues, tout en éclairant les décideurs sur les points et les contreperformances. De ce fait, la révision des programmes INDH constitue une mesure d'accompagnement de cette politique (§-2).

§-I : LA MESURE D'IMPACT DE L'INDH : LE MODELE D'UNE DEMARCHE EVALUATIVE CLASSIQUE

Le fait pour l'évaluation de l'INDH de se loger auprès de la première génération de l'EPP, nous amène à étudier l'évolution de la pratique évaluatives à travers ses âges (**Paragraphe I**), tout en mettant l'accent sur la multitude de ses approches (**Paragraphe II**).

PARAGRAPH I - LES AGES DE L'EPP : DE L'EXPERIMENTATION A L'ANALYSE DES PROCESSUS

La littérature en matière d'EPP fait ressortir trois grandes étapes à travers lesquelles cette pratique a transité, pour passer de sa genèse à son âge mature⁵⁶. Ainsi, si l'on procède par une approche chronologique du développement de l'EPP, trois âges sont à considérer :

⁵⁵ Nous reviendrons en détail sur la démarche adoptée dans ce sens par les évaluateurs de l'ONDH en deuxième partie.

⁵⁶ Par exemple : TROSA (S), L'Evaluation des Politiques Publiques, Institut de l'Entreprise, 2003, p. 11 et suivant.

I – LES EVALUATIONS « SCIENTIFIQUES » OU LA MESURE DES EFFETS ET RESULTATS : A PARTIR DE 1960

Dans cette phase première, qui constitue la genèse de l'EPP, la démarche évaluative procédait par une analyse des effets directs de l'action publique. L'examen des politiques consistait, alors, à la mesure de leur impact sur les destinataires. Cette attitude a défini, d'emblais, la méthode d'une telle évaluation qui s'annonçait, pour reprendre les termes de TROSA, sous la forme de « *test en laboratoires* »⁵⁷, dans la mesure où elle consistait à étudier des échantillons de populations ou de secteurs dans lesquels la politiques en question a été appliquée, tout en les comparant avec d'autres endroits où cette politique n'a pas intervenu.

L'articulation de la démarche évaluative sur la mesure des effets, notamment sociaux, que produisent les politiques publiques n'était pas la seule dynamique qui conduisait cette pratique. En effet, l'avènement de l'évaluation de l'action publique dans les pays anglo-saxons au début des années 1950⁵⁸, voir même avant⁵⁹, trouve son origine dans une logique de rationalisation des choix dépensiers de l'Etat, qui a trouvé une large audience dans les milieux économiques et politiques de l'après-crise de 1929 aux Etats Unis et nombre d'autres pays.

Cette nouvelle expérience a été amorcée aux Etats Unis dans le cadre de la fameuse réforme budgétaire baptisée PPBS, initiée dans un contexte de guerre froide, pour passer au crible de la rationalité des choix politiques d'armements, dont les coûts faramineux ne pouvaient pas passer inaperçus, face aux exigences de satisfaire une demande sociale de plus en plus croissante. Cette considération détermine, on ne peut plus clair, l'identité politique de la démarche évaluative qui s'est annoncée, dans le contexte américain, comme une action de légitimation des choix dépensiers opérés par l'exécutif devant le Congrès⁶⁰.

⁵⁷ Idem p. 24.

⁵⁸ LACOUETTE-FOUERE (C) & LASCOUMES (P), op. cit. p. 16.

⁵⁹ Certains auteurs vont jusqu'à affirmer que les fondements théoriques de l'EPP remontent à l'après Grande Crise de 1929 aux USA, avec le concept de « *Policy Analysis* » développé par LASWELL.

⁶⁰ Dans ce sens : LACOUETTE-FOUERE (C) & LASCOUMES (P), « Les scènes multiples de l'évaluation » -les problèmes récurrents de son institutionnalisation-, op. cit. p. 17.

Il s'ensuit que la démarche évaluative a pris, dans ce temps premier, la forme d'un nouveau contrôle inventé dans l'optique d'outrepasser les imperfections que présentait la simple vérification de la régularité des dépenses publiques, vers un système régulateur qui vise l'optimisation des ressources et met en avant l'exigence des résultats de l'action de l'Etat.

II – L'INSERTION DE L'EPP DANS LE PROCESSUS BUDGETAIRE : A PARTIR DE 1970

Etant amorcée par les pays anglo-saxons qui, de par leur prééminence en matière des réformes managériales publiques, en ont fait un moyen d'aide à la décision, la démarche évaluative s'est vue très tôt érigée au rang d'une composante de la décision budgétaire. Le besoin ressenti, dans les milieux politiques, de construire un lien entre les actions projetées et les résultats qui en sont issus, a nécessité un changement d'attitude de l'évaluation qui est, désormais, appelée à produire des analyses à même d'éclairer les décideurs publics.

Ce constat a fait que des auteurs sont allés jusqu'à l'affirmation de la substitution de la démarche évaluative à la planification⁶¹. Quoiqu'il en soit de la pertinence de cette thèse avancée, elle valide, tout de même, l'idée selon laquelle l'essor de l'EPP s'est rallié sur les réformes budgétaires entretenues dans les pays anglo-saxons et qui ont eu comme locomotive, rappelons le, la fameuse expérience américaine du PPBS, qui a eu le mérite d'initier la pratique de budgétisation par programme et, par là, la mise sur les rails d'une révision de ces programmes à travers une démarche évaluative.

Suivant les ornières de l'expérience américaine, la France a tenté pour la première fois en 1968 d'instaurer une EPP, à travers le lancement de la RCB tissée sur le modèle du PPBS initié aux Etats Unis. Sans s'être érigée au rang d'une vraie évaluation des programmes, choses qui en France n'a commencé qu'avec la refonte de la LOLF en 2001, la RCB prônait une méthode de mesure des résultats de l'action administrative par le biais

⁶¹ Dans ce sens : SPENLEHAUER (V), l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, thèse de doctorat, Université Pierre MENDES, Grenoble II, France, 1998. Téléchargeable sur : http://tel.archivesouvertes.fr/docs/00/34/25/92/PDF/These_doctorat__1998_.pdf

d'une analyse coût-efficacité, qui compare de manière systématique les moyens déployés et les objectifs réalisés⁶².

Or, les études produites dans le cadre de la RCB tout au long d'une décennie et jusqu'à son abandon au milieu des années 80, étaient dépourvues de tout élément d'aide à la décision ; dans la mesure où elles n'ont pas fait l'objet d'une insertion influente dans la procédure budgétaire, à l'exception d'un nombre limité de cas⁶³. La prise en compte par les décideurs publics, de cette dichotomie entre la démarche évaluative et la formulation des choix budgétaires a généré une reconfiguration de l'EPP en l'orientant vers une approche globale ; qui ne vise pas uniquement l'optimisation de la dépense, mais qui cherche, aussi, à répondre à des considérations d'ordre managérial et de renforcer la reddition des comptes, en favorisant la transparence et l'accroissement de la responsabilisation des décideurs et gestionnaires publics.

Cependant, ce nouveau démarrage de l'EPP en France, sous les auspices de l'expérience baptisée le « Renouveau du Service Public » (RSP) n'a pas fait parvenir la démarche évaluative à sa phase finale, qui est celle de la mesure de performance des programmes sur laquelle s'est, d'ailleurs, rallié le Maroc à partir de 2001. Néanmoins, pendant cette étape du RSP, des avancées notables ont été enregistrées, notamment au niveau de l'institutionnalisation ; dans la mesure où un Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE) a été mis en place en 1989.

Bien que les premiers rapports annuels du CSE ont relevé un certain nombre d'inconvénients ; qui ont trait essentiellement à l'éclatement du champ de l'évaluation et l'hétérogénéité de ses objets et finalités, ainsi qu'une absence de référence méthodologique⁶⁴, le bilan de cette instance reste, pourtant, respectable, du fait qu'il a produit treize études évaluatives avant d'être remplacé en 1998 par le Conseil National d'Evaluation (CNE)⁶⁵. A son tour, ce dernier fut abandonné en 2003 suite à l'entrée en

⁶² Dans ce sens : GALDEMAR (V), GILLES (L) et SIMON (M-O), Performance, Efficacité, Efficience : Les Critères de l'Evaluation des Politiques Publiques Sociales sont-ils Pertinents ?, CAHIER DE RECHERCHE N° 299, CREDOC, Décembre 2012, p. 18. (Disponible sur : www.credoc.fr).

⁶³ Idem, p. 19.

⁶⁴ TROSA (S) & PERRET (B), Rapport Annuel du Conseil Scientifique de l'Evaluation, in l'Evaluation de l'expertise à la responsabilité, la Documentation Française, Paris, 1991.

⁶⁵ Dans ce sens : TROSA (S), L'Evaluation des Politiques Publiques, op. cit, p. 19.

vigueur de la LOLF deux ans auparavant, et l'ouverture de la démarche évaluative, en France et dans d'autres pays comme le Maroc, sur d'autres horizons ; en s'alignant sur le modèle anglo-saxons des *Programs Review*.

III-LA MESURE DE LA PERFORMANCE : L'ALIGNEMENT SUR LA DEMARCHE GLOBALE DES « *PROGRAMS REVIEW* »

A partir de 2001, le management des finances publiques en France est entré dans une ère nouvelle avec la fameuse réforme de la LOLF, qui a apporté une approche de budgétisation axée sur les résultats et la performance. La mise en place de cette refonte s'est traduite par une nouvelle vision des politiques publiques, qui sont désormais considérées dans un cadre budgétaire, qui concrétise les stratégies des départements ministériels dans des missions divisées en programmes, ayant des objectifs mesurables avec des indicateurs de performance bien définis. Il s'ensuit que la démarche évaluative aurait dû se transformer au diapason de cette nouvelle donne, pour, en réalité, ne faire que se rallier, finalement, sur l'approche anglo-saxonne de la révision des programmes publics.

Ce courant de changement n'a, en fait, pas épargné un grand nombre de pays africains francophones comme la Tunisie, et le Maroc qui nous retient dans ce travail. En effet, l'approche budgétaire axée sur les résultats et la performance a été le modèle de réforme adopté par le ministère de l'économie et des finances marocain en 2001, et qui empreinte dans une large mesure les caractéristiques de l'expérience française en la matière, notamment la construction d'un système global de performance ayant, entre autres, comme composante, l'orientation du contrôle de la dépense vers une démarche évaluative, dans la perspective de son insertion dans le processus de budgétisation.

Le ralliement des pays autres qu'anglo-saxons, et à leur tête la France, sur la démarche des *Programmes Review* a fait parvenir l'EPP à son âge mature. Ce point culminant de l'évolution de la démarche évaluative a eu pour résultat la montée en puissance de la pratique d'audit des programmes publics adoptée, comme nous allons le voir plus loin, par les ISC, qui jouent un rôle central sur la voie de la mise sur les rails de l'évaluation de l'action publique, en se référents aux normes de l'INTOSAI en matière d'audit de performance.

On ne dira, donc, pas autant que les étapes de l'EPP, telles que retracées brièvement dans ce paragraphe ne sont, en fait, que l'expression de l'émigration graduelle de cette pratique depuis les pays anglo-saxons vers les autres pays.

Pour mieux mettre en évidence ce constat, il n'est pas inutile de passer en revue l'évolution des approches de la démarche évaluative.

PARAGRAPHE II : LES APPROCHES DE L'EPP, OU LA CONVERGENCE DES DIMENSIONS DEMOCRATIQUE ET GESTIONNAIRE

L'étude des approches de l'EPP renvoie essentiellement à la question de ses enjeux ; c'est-à-dire à la définition des raisons et finalités existantes derrière la mise en place de la démarche évaluative. A ce niveau, le compte est très tôt rendu que la morphologie de cette pratique ne s'est jamais présentée comme une donnée stable ; eu égard au fait que l'évolution de ses approches a toujours été instiguée par un certain nombre de dynamiques qui ont contribué, chacune pour une part, à en déterminer les traits. Là encore, la distinction entre modèle anglo-saxon et expérience française procure les éléments d'une appréhension saine de la matière.

En effet, si l'approche anglo-saxonne d'évaluation a, dès le départ, été conçue dans l'optique d'un moyen managérial d'aide à la décision **(I)**, l'approche française, en revanche, est, au fond, basée sur la recherche et la production de la connaissance, afin d'améliorer le fonctionnement de l'administration et d'éclairer les parties prenantes sur les choix politiques effectuées par les décideurs **(II)**. Or, cette distinction tend à s'éclipser du fait de la tendance actuelle au rapprochement des modèles, dans un cadre de regain de puissance des évaluations managériales fondées sur la mesure de performance **(III)**.

I-L'APPROCHE MANAGERIALE DE L'ÉVALUATION : LA « TECHNOLOGICAL ASSESSMENT » AU SERVICE DE LA DECISION

L'approche scientifique et technologique de l'évaluation des actions publiques fût amorcée aux Etas Unis au début les années 70⁶⁶, comme réponse à l'échec de la première vague des évaluations dites « expérimentales », lancées une décennie auparavant.

En effet, le besoin d'aller de la démarche évaluative au-delà de la mesure des composantes budgétaires et économiques des politiques publiques, vers un système d'aides à la décision, qui relève les enjeux de nature scientifique et technique, était à l'origine de la création de *l'Office of Technological Assessment (OTA)*⁶⁷, qui est un organe du Congrès américain conçu dans la finalité de produire aux parlementaires des éléments de savoir à propos des programmes technologiques complexes, sur lesquels ils sont appelés à se prononcer, afin de pallier à l'absence d'une « maîtrise décisionnelle » dont ils se trouvent, de par la complexité de la matière, face aux décideurs industriels et gouvernementaux⁶⁸.

Dans cette perspective, la consécration d'une démarche évaluative au service du management public est venue pour procurer aux Congrès un moyen de combler son manque de maîtrise des programmes hautement technique, sur lesquels il est appelé à statuer. C'est que BENOIT qualifie, à juste titre d'ailleurs, « *une impuissance ou une absence de maîtrise décisionnelle face à la complexité et à l'incertitude des programmes technologiques et scientifiques sur lesquels ils sont amenés à se prononcer* »⁶⁹.

⁶⁶ LACOUETTE-FOUERE (C) & LASCOUMES (P), « Les scènes multiples de l'évaluation » -les problèmes récurrents de son institutionnalisation-, op. cit. p. 44.

⁶⁷ « *L'OTA est un organe du congrès américain instauré en 1972 par la volonté chez une majorité de parlementaires de disposer, en matière de recherche et développement, d'un potentiel d'évaluation des décisions qui soit indépendant de décideurs industriels et gouvernementaux* ». Définition citée par : CHAARI (N), Analyse sociotechnique du processus d'innovation des technologies convergentes, thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, février 2012, p. 85.

⁶⁸ Dans ce sens : LOBET (M-C), KURSTERS (B), «Technology Assessment : un concept et des pratiques en évolution». TIS, 1992, vol. 4, no 4, pp. 430-442 ;

⁶⁹ Ibidem.

II-L'APPROCHE COMPREHENSIVE DE L'EVALUATION : UN CREUSET D'APPRENTISSAGE ET DE DEMOCRATIE

En France, l'évaluation des politiques publiques a pris un chemin différent de celui des pays anglo-saxons. En effet, l'écart entre la démarche évaluative et la décision politique a toujours été distancié. Par conséquent, cette pratique s'est développée en dehors du champ politique, dont les responsables n'étaient pas tellement impliqués dans le choix des projets à entreprendre⁷⁰.

De ce fait, l'approche d'évaluation de l'action public à la française s'est logée auprès de l'administration. Elle a été en grande partie axée sur la recherche, c'est-à-dire qu'elle avait pour finalité la production de la connaissance, en procédant à l'analyse des processus de gestion au sein de l'administration, afin d'en redresser les dysfonctionnements et d'instaurer de nouvelles règles de gestion.

Inspirées de la pensée rationaliste américaine qui, dans un premier temps, réduisait la démarche évaluative dans l'application d'une stricte rationalité micro-économique aux choix budgétaires publics⁷¹, le mobile dominant des premières évaluations françaises était, en grande partie, la recherche de l'optimisation des dépenses publiques par et pour l'administration, qui a obvié aux décideurs politiques, considérés comme les managers de l'action publique, dans la formulation des corrections à apporter aux projets dont l'utilité, mesurée à l'aune du rapport coût-bénéfice, se trouve remise en cause.

Cette conception purement gestionnaire de l'évaluation des politiques publiques en France connaîtra un changement d'attitude à partir de 1990, c'est-à-dire suite à la publication du fameux rapport du CSE élaboré par VIVERET, dans lequel il prône une approche pluraliste de l'évaluation, sous l'égide de la quelle la production de la connaissance à propos des politiques publiques ne doit pas servir uniquement à la gestion administrative, mais l'outrepasser pour constituer un ferment de la démocratie⁷².

⁷⁰ Dans ce sens : TROSA (S), *L'Evaluation des Politiques Publiques*, op. cit, p. 31.

⁷¹ Dans ce sens : SPENLEHAUER (V), *l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, op. cit, p. 66.

⁷² LACOUETTE-FOUERE (C) & LASCOUMES (P), op. cit. p. 39.

Dans cette optique, l'apprentissage issu des résultats des évaluations de politiques doit contribuer à l'ouverture de l'administration vers le public, dans la perspective d'une responsabilisation de l'Etat devant les citoyens. Ce nouveau tournant de la démarche évaluative a exigé une mise en place d'institutions indépendantes de l'administration, afin de garantir une impartialité des évaluations à entreprendre, marquant, par là, l'adoption d'une approche participative de l'évaluation.

Encore une fois, l'avènement de l'approche pluraliste sur la scène évaluative française n'était, en fait, que la suite du processus d'importation de l'expérience américaine des « *stakeholders evaluation* »⁷³, qui est venue comme alternative à l'approche rationaliste réductrice instaurée dans le cadre du PPBS, pour mettre en place des évaluations autres que celle centrées sur l'unique considération micro-économique⁷⁴.

Inscrite dans une logique néo-rationaliste, l'évaluation pluraliste aspire à répondre aux perspectives de toutes les parties prenantes d'une politique publique, en essayant de les persuader, par des explications logiques et crédibles, du bien fondé des choix et décisions. Elle permet également de créer un milieu de dialogue démocratique sur les corrections à apporter à l'action publique, afin de l'améliorer de manière continue, en ouvrant le champ de l'évaluation à plusieurs acteurs et diversifier, par là, les genres des évaluations pratiquées⁷⁵.

A dire vrai, le défi majeur de cette nouvelle approche de l'EPP était la prévention de l'éclatement du champ de la démarche évaluative, traduit par le foisonnement des évaluations sectorielles, malgré les tentatives d'interfaçage entretenues par le CSE en collaboration avec le Comité Interministériel d'Evaluation (CIME). Cette multiplication des intervenants a été doublée par la montée en puissance des évaluations initiées par la

⁷³ Dans ce sens : SPENLEHAUER (V), l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, op. cit, p. 91.

⁷⁴ Dans ce sens : Ibid, p. 101.

⁷⁵ Cette conception de l'EPP fut prônée par plusieurs auteurs français en la matière, comme par exemple l'éminent Eric MONNIER dans son ouvrage : MONNIER (E), Evaluations de l'action des pouvoirs publics, Paris, Ed. ECONOMICA, 1992, 245 pages.

société civile et dont se trouvaient compétents le Conseil Economique et Social et le Médiateur de la République⁷⁶.

En réalité, l'échec de l'approche démocratique de l'évaluation en France est dû à des blocages organisationnels ; provenant des acteurs institutionnels, notamment, le parlement qui s'est montré réticent au déploiement de cette approche et l'exécutif qui s'est déterminé dans une culture sectorielle de l'évaluation. Ces considérations ont fait que la tentative de répudiation d'une démarche évaluative conçue par et pour l'administration n'arrive pas à se concrétiser. Cette situation est l'expression d'un échec dans le passage de « *l'évaluation des politiques publiques à l'évaluation publique des politiques* »⁷⁷.

Quoi qu'il en soit, la raison de la dispersion du champ de l'EPP en France réside, à notre sens, dans l'adoption de la démarche évaluative par l'administration ; c'est-à-dire dans cette approche strictement gestionnaire de la pratique évaluative. Ce postulat constitue la différence majeure de la conception française de cette démarche en comparaison avec les pays anglo-saxons, qui dès le départ, se sont rendus compte que l'évaluation n'aurait pas les effets escomptés si elle ne s'inscrivait pas dans une vision managériale globale, en se présentant comme un outil déclaré de l'aide à la décision publique.

La prise de conscience de la part des décideurs français de cette vérité explique, à notre avis, le ralliement à partir de 2001 sur le modèle anglo-saxon qui a marqué sa résurrection dans la mesure de la performance de l'action publique, dans un passage délibéré à la budgétisation par programmes stratégiques, apportée par la réforme de la LOLF.

III-L'UNIFORMISATION DES APPROCHES : L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE

Tenant compte de la distinction essentielle qui a été relevée, lors du développement des points précédents, entre le modèle anglo-saxon axée sur une approche managériale

⁷⁶ LACOUETTE-FOUERE (C) & LASCOUMES (P), « Les scènes multiples de l'évaluation » -les problèmes récurrents de son institutionnalisation-, op. cit. p. 41.

⁷⁷ PERRET (B), « l'évaluation des politiques publiques », Esprit n°12, décembre 2008, p. 142 à 159.

d'évaluation des politiques publiques, comparativement à un modèle français qui fonde la pratique évaluative sur une démarche cognitive, l'uniformisation des approches doit être conçue dans le sens d'un rapprochement des modèles.

Or, ce constat ne doit pas prêter à croire qu'un tel rapprochement s'est traduit comme un échange des éléments constitutifs de chaque approche, dans la visée de créer une complémentarité. Loin de là, et comme le prouve le processus historique de la pratique évaluative, le rapprochement des modèles n'est en effet qu'un ralliement pur et simple sur l'approche anglo-saxonne de l'évaluation, qui complète, comme le soutiennent plusieurs auteurs⁷⁸, le processus d'importation des méthodes de management public depuis les Etats Unis, amorcé par la France depuis l'après Grande Guerre, pour rattraper un « retard français » servant toujours à justifier l'introduction des réformes⁷⁹.

Quoi qu'il en soit, l'affirmation de l'approche évaluative comme outil du management public est devenue, ces derniers temps, une tendance internationale qui transcende sa simple réduction dans la distinction entre expérience anglo-saxonne et française. En effet, le retour glorieux de la mesure de performance dans le secteur public et son adoption comme critère de l'EPP, s'est fait avec le parrainage, rappelons le, d'institutions supra étatiques, notamment les IFI, dans le cadre global de la redéfinition des règles traditionnelles de management des finances publiques, pour de meilleures performances à même de surmonter la crise de gouvernance des Etats.

L'intérêt de la montée en puissance des organisations internationales intergouvernementales sur la scène de l'EPP, réside dans le fait d'apporter un palliatif au vide de leadership dont a longtemps souffert la démarche évaluative et qui explique, en partie, la divergences des approches et des méthodes à travers les pays, et qui a régné pendant des lustres, faute de relais institutionnel unifié⁸⁰.

Dans ce sens, le rôle de l'INTOSAI, comme nous allons le voir dans la section suivante, à cet égard est indéniable dans la mesure où cette institution a posé les règles à

⁷⁸ Par exemple : SPENLEHAUER (V), l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, thèse de doctorat, op. cit, p. 267.

⁷⁹ Ibid. 329.

⁸⁰ Dans ce sens : TROSA (S), L'Evaluation des Politiques Publiques, op. cit, p. 21.

suivre par les ISC de chaque pays, dans leurs démarches de mesure de la performance des politiques publiques. Ces dernières qui sont, désormais, conçues sous forme de stratégies d'actions publiques, chaque stratégie portant sur un certain nombre de missions à accomplir. La décomposition des politiques s'enchaîne, encore, sur la décortication des missions dans un ensemble de programmes poursuivant des objectifs bien précis et mesurables par des indicateurs de performances adaptés⁸¹.

C'est, alors, dans ce sens que doit être perçu l'alignement des approches évaluatives à travers le monde sur le modèle anglo-saxon des *Programs Review*, sans, pour autant, perdre de vue que la clarification du contenu de l'approche d'évaluation, c'est à dire sa confirmation comme outil managérial d'aide à la décision, ayant la mesure de performance comme méthode, n'a pas mis un terme aux débats initiaux à propos d'une institutionnalisation solide de la démarche, notamment dans les pays novices en la matière comme le Maroc.

§- II : LA DEMARCHE EVALUATIVE COMME MESURE D'ACCOMPAGNEMENT DE L'INDH

Le caractère innovant de l'INDH, en tant que consécration de l'alignement de la gestion publique sur la logique de performance, a fait d'elle une politique systématiquement évaluable. Autrement dit, la texture de ses programmes a été agencée dans le sens de faciliter la mission des évaluateurs de l'ONDH, institut ad hoc conçu à cette fin, qui ont installé le dispositif d'évaluation concomitamment au lancement de l'Initiative.

Le fait pour les concepteurs de l'INDH de prévoir la dimension évaluative, comme mesure d'accompagnement de cette politique, dénote son positionnement au centre de la scène d'EPP au Maroc (**Paragraphe I**). L'appréhension de l'INDH par la démarche évaluative, s'est fait selon une approche gestionnaire sans, pour autant, exclure la dimension politique de l'évaluation (**Paragraphe II**).

⁸¹ Dans ce sens : GALDEMAR (V), GILLES (L) et SIMON (M-O), Performance, Efficacité, Efficience : Les Critères de l'Evaluation des Politiques Publiques Sociales sont-ils Pertinents ?, p. 21.

PARAGRAPHE I : LE POSITIONNEMENT DE L'INDH DANS LA SPHERE DE L'EPP AU MAROC

Certes, l'évaluation de la politique de l'INDH est l'expression d'une dynamique globale d'évaluation amorcée par le Maroc (**I**). Pourtant, l'intérêt particulier accordé aux politiques de développement humain, a accéléré l'essor de cette démarche évaluative, eu égard à l'envergure et à la structuration inédites de l'évaluation de l'INDH (**Paragraphe II**).

I - UNE DYNAMIQUE GLOBALE ET UN VASTE CHAMP DE L'EPP

L'exercice évaluatif a été amorcé au Maroc dans le cadre d'une dynamique globale de réforme de la gestion publique, qui a commencé au début des années 2000, suite à une prise de conscience générale de l'éminence d'une réingénierie des méthodes traditionnelles de management public. L'évaluation s'est annoncée, alors, comme une révolte sur le modèle administratif bureaucratique, qui a régné depuis l'indépendance et qui a constitué un frein pour toute démarche évaluative⁸².

En effet, sans compter quelques travaux d'évaluations éparses, effectués occasionnellement par des institutions internationales, notamment la BIRD, la pratique évaluative n'a commencé à s'ancrer dans l'esprit managérial de l'Etat au Maroc, qu'à partir des années 2000, quand un ensemble de facteurs ont accéléré l'essor de cette nouvelle fonction.

Pour n'en citer que les plus marquants, la réforme budgétaire axée sur les résultats et la performance, annoncée en 2001, a véhiculé une logique de responsabilité managériale, impliquant la nécessité d'un cadrage pour le suivi de la performance et son évaluation, notamment avec l'instauration de la budgétisation par programmes à objectifs évaluables.

⁸²Voir dans ce sens : Association Marocaine d'Evaluation, Institutionnalisation de l'évaluation au Maroc, rapport 2015, p. 68. Disponible sur : www.ame.ma (consulté le 11 Juillet 2016).

De plus, l'inscription de la société civile dans cette dynamique a donnée un élan fort à la pratique évaluative. A ce niveau, l'Association Marocaine d'Evaluation (AME) et l'Observatoire Nationale des Politiques Publiques (ONPP), jouent un rôle important dans l'institutionnalisation de cette fonction, avec des contributions scientifiques sous forme de recherches sur les méthodes et l'organisation d'un système efficace de l'EPP au Maroc.

En effet, le besoin d'un cadrage académique des pratiques évaluatives a toujours jalonné l'essor de cette fonction, non seulement au Maroc, mais également dans les pays prédécesseurs en la matière, eu égard au caractère polysémique⁸³ de la notion d'évaluation.

A vrai dire, un ensemble de pratiques s'apparentent à l'EPP mais qui, en réalité, s'identifient à d'autres outils du management, tels que le suivi et l'audit. En fait, ces pratiques s'imbriquent avec l'exercice évaluatif et s'y diluent, sans pour autant le priver de son autonomie comme fonction à part entière.

Ce constat a fait que des efforts d'institutionnalisation de l'EPP, ont été déployés, pour hisser cette pratique au rang des questions prises en charges au plus haut niveau de l'Etat. Cette tendance s'est manifestée dans les discours royaux⁸⁴, prononcés après l'entrée en vigueur de la Constitution de juillet 2011 qui a donnée un intérêt particulier à la pratique évaluative.

La constitutionnalisation de l'EPP au Maroc, s'est conjuguée à la volonté annoncée de renforcer la reddition des comptes et d'ancrer la notion de responsabilité au vu de la performance. Cette vision s'est accompagnée de l'implication de l'ensemble des acteurs de la vie publique, que ce soit au niveau de l'Etat, des collectivités locales ou de la société civile.

Cet apport essentiel de la Constitution de 2011, en matière d'institutionnalisation de l'EPP au Maroc, est perceptible à travers la consécration de l'évaluation

⁸³DEL CAMP (A), BERGEL (J.L) et DUPAS (A), Contrôle parlementaire et évaluation, La Documentation Française, Paris, 1995, p. 24.

⁸⁴Notamment le Discours du 11 octobre 2013 et le Discours du 20 août 2013.

parlementaire⁸⁵, en assignant à l'institution législative la compétence d'évaluer l'action publique et de réserver une séance annuelle à la discussion des politiques⁸⁶.

Dans son article 148, la Constitution de 2011 a, également, accordé à la Cour des comptes la mission d'assister le Parlement en matière d'évaluation. Cette institution supérieure de contrôle des finances publiques, est tenue de répondre aux consultations et questions en rapport avec la fonction d'évaluation assignée à l'institution parlementaire.

Le traçage des frontières de l'EPP au Maroc, apporté par la Constitution de 2011, a également inclus une dimension participative, en impliquant les acteurs sociaux et en prévoyant des instances de concertation⁸⁷, dédiées à la pratique évaluative. Ce cadrage de l'institutionnalisation de l'évaluation a, aussi, prévu l'instauration de cette fonction au niveau des régions⁸⁸, dans l'optique d'un renforcement de la reddition des comptes.

C'est, alors, en réponse à l'ensemble de ces mouvances, que la pratique évaluative a été amorcée au Maroc, au début des années 2000, pour prendre un nouvel élan avec la Constitution de 2011. Or, l'intérêt particulier accordé aux politiques de développement humain, avec comme fait marquant le lancement de l'INDH, a constitué un tournant décisif pour l'essor de l'EPP au Maroc.

II – UN INTTERET PARTICULIER ACCORDE AUX POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT HUMAIN

Le début du troisième millénaire était pour le Maroc, une période de prise de conscience globale du déficit accusé par le pays, en matière du Développement humain⁸⁹. En effet, ce constat a été amplement démontré dans le Rapport du cinquantenaire pour le développement⁹⁰, qui a constitué un projet de règne pour le Roi Mohammed VI.

⁸⁵ L'article 13 de la Constitution de 2011 stipule : « le Parlement évalue les politiques publiques ».

⁸⁶ Article 101 de la Constitution de 2011.

⁸⁷ Article 13.

⁸⁸ Article 146.

⁸⁹ AME, op. cit. p. 68.

⁹⁰ Comité directeur du Rapport du Cinquantenaire pour le Développement, 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025, Rapport général. Disponible sur : www.minculture.gov.ma/fr/images/stories/pdf/rg-fr.pdf (consulté le 17 juin 2016).

Ce Rapport, élaboré par un ensemble de parties prenantes, qui s'identifient à des horizons socioprofessionnels divers, a eu parmi ses finalités d'alimenter un large débat sur les politiques publiques à déployer, afin de rattraper le retard dans le domaine du Développement humain, à travers une évaluation rétrospective des réalisations enregistrées en la matière depuis l'indépendance, ainsi que des zones d'ombre à éclaircir, pour proposer des redressements.

Prenant le Développement humain comme concept fédérateur, le Rapport du cinquantenaire a commencé sa démarche par une observation de l'évolution de l'Indicateur de ce développement (IDH), pour conclure que a enregistré un avancement, ne serait ce que léger, en ce domaine, mais sans atteindre les niveaux escomptés.

Le caractère général de la notion du Développement humain a fait que, pour une appréhension saine du sujet, les concepteurs du Rapport du cinquantenaire n'ont réduit pas réduit ce concept dans la restreinte considération économique, caractérisée par le revenu ; mais l'ont appréhendé dans sa globalité, en s'imprégnant des Objectifs du millénaire pour le développement annoncés par le PNUD, qui a préconisé un développement humain centré sur l'Homme et englobant les dimensions sociale, économique et politique⁹¹.

Suivant les ornières de cette conception globale du Développement humain, le Comité directeur du Rapport du cinquantenaire a œuvré à ce que toutes les facettes du concept soient embrassées, en constituant trois groupes de travail animés par une Commission scientifique, pour étudier un ensemble de thèmes ayant, essentiellement, trait aux aspects démographique, éducationnel, culturel, à l'accès aux services de base et à la croissance économique⁹².

Les documents issus de ce travail, dont le Rapport général et la synthèse du Rapport, ont mis l'accent sur les causes du retard accusé au niveau du Développement humain, notamment les échecs d'un certain nombre de politiques publiques, comme la

⁹¹PNUD, « Le financement du développement humain », *Rapport mondial du développement humain*, Economica, Paris, 1991. p.13.

⁹²Comité directeur du Rapport du Cinquantenaire pour le développement, Synthèse du Rapport Général, p. 10. Disponible sur : www.minculture.gov.ma/fr/images/stories/pdf/rg-fr.pdf (consulté le 30 juillet 2016).

politique de l'éducation nationale, la politique monétaire ou celle de la lutte contre l'analphabétisme. Il était, également, question de trouver le moyen de passer des politiques sectorielle, vers les politiques intégrées⁹³, comme l'INDH qui est venue comme output de ces conclusions.

Or, parmi les conclusions les plus importantes du Rapport du Cinquantenaire pour le développement, la nécessité de l'EPP comme outil analyse et d'aide à la décision. En effet, au sens de ce document de référence, une évaluation systématique des politiques de développement fait toujours défaut au Maroc⁹⁴.

Il est évident que les débats provoqués par le Rapport du Cinquantenaire, dans les milieux qui s'intéressent à la question du Développement humain, ne sauraient constituer une méthode scientifique et objective d'analyse de l'action publique en la matière. L'intérêt de la démarche évaluative s'est confirmé suite à la publication dudit document ; qui l'a considérée comme un moyen incontournable pour expliquer les errements du passé.

Au regard de ce constat, l'INDH comme politique publique intégrée, constituée d'un ensemble de programmes qui se complètent, dans l'optique d'un développement social et économique des populations cibles, a été conçue et agencée pour être évaluable.

PARAGRAPHE II : LES DIMENSIONS GESTIONNAIRE ET POLITIQUE DE L'EVALUATION DE L'INDH

Il est évident que l'évaluation de l'INDH a suivi une approche gestionnaire ; dans la mesure où elle a cherché à produire de l'information à propos des résultats obtenus, pour proposer des améliorations (**I**). Or, la dimension politique de la démarche évaluative, en tant qu'outil de légitimation des actions de l'INDH, reste indéniable (**II**).

⁹³Comité directeur du Rapport du Cinquantenaire pour le Développement, 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025, op. cit. p. 116.

⁹⁴Idem. p. 154.

I – L’EVALUATION DE L’INDH : UNE SOURCE D’INFORMATION ET DE COMMUNICATION

L’affirmation de l’évaluation comme moyen d’amélioration de l’efficacité des politiques publiques, a fait de cette démarche un outil de management et d’aide à la décision. Il s’agit d’un exercice d’analyse de la politique évaluée, destiné à rendre intelligible les processus de mise en œuvre, en terme des missions attribués à chaque entité, en rapport avec les objectifs fixés au départ, afin d’aider le management à prendre les décisions susceptible d’améliorer la productivité⁹⁵.

Dans un domaine aussi sensible que le Développement humain, l’inclusion de la dimension évaluative comme une composante de l’INDH, est révélateur d’une prise de conscience de la nécessité de cette démarche pour aider le management dans la conduite des programmes et actions projetés, afin d’apporter les modifications à même de redresser les contreperformances constatées par les évaluateurs, surtout que l’Initiative est étalée sur une longue durée et continue d’agir par étapes.

L’approche cognitive adoptée par les évaluateurs de l’ONDH, dans l’analyse de l’Initiative, annonce l’inscription du Maroc dans le courant des évaluations administratives et gestionnaires, orientées vers la production de la connaissance sur les politiques évaluées, dans un souci d’amélioration de l’efficacité de l’action publique.

Contrairement aux procédés traditionnels d’évaluation, notamment les procédés parlementaires qui répondent à un souci éminemment démocratique, l’évaluation gestionnaire a pour visée la structuration de la politique évaluée ; c’est-à-dire sa conception comme un dispositif agencé pour créer de la valeur. L’évaluation prend, ici, une dimension analytique en s’intéressant aux questions d’ordres organisationnels, dans la finalité de détecter les entraves à l’atteinte des objectifs.

Dans cette optique, l’approche cognitive de l’évaluation permet au management de comprendre la politique évaluée, telle que déployée sur le terrain, afin d’atteindre un degré raisonnable de maîtrise des opérations. L’analyse du volet organisationnel ainsi que

⁹⁵ Dans ce sens : ARNAUD (S) & BOUDEVIELLE (N), Evaluer les politiques et programmes publics, Ed. la Performance, Paris, 2004, p. 45.

la mesure des résultats, procure l'information dont ont besoin les décideurs pour un meilleur pilotage des programmes.

Dans le cas de l'INDH, l'information produite sur la mise en œuvre et les modes de gouvernance des programmes, n'est pas destinée uniquement aux gestionnaire de l'Initiative, mais elle est, également, nécessaire pour rendre cette politique intelligible par l'ensemble des parties prenantes, notamment en ce qui concerne les effets qui sont issues de sa mise en œuvre.

A ce niveau, la connaissance produite à l'issue de l'évaluation de la politique de l'INDH, n'a pas uniquement une mission informative, mais elle sert à nourrir la discussion entre les acteurs de cette politique ; et de donner plus de valeurs à un débat éclairé par données scientifiques à propos des résultats obtenus et des déraillements constatés.

Au regard ce constat, la démarche évaluative facilite l'interaction entre les acteurs de la même politique, et se confirme comme un nouveau moyen d'intelligence de l'action publique, qui se veut un creuset d'apprentissage et de connaissance⁹⁶, que ne procure pas les procédés administrative traditionnel de contrôle.

Cette capitalisation du savoir favorise les échanges et la communication, non seulement entre les décideurs publics concernés directement par la politique évaluée, mais également avec les destinataires de l'action publique considérée. Le fait pour les évaluateurs de s'informer sur les attentes des citoyens, consacre l'approche participative prônée par la nouvelle gestion publique.

II - L'EVALUATION COMME OUTIL DE LEGITIMATION DES ACTIONS DE L'INDH

L'affirmation du rôle managérial et gestionnaire de la démarche évaluative, ne doit pas faire perdre de vue son identité politique initiale. En effet, comme nous l'avons vu à l'occasion de l'exposition des approches de l'EPP, cette pratique a toujours servi à nourrir

⁹⁶ TROSA (S), op. cit. p. 45.

les débats démocratiques, en constituant un moyen de pression sur la majorité gouvernante, ou encore, en servant à légitimer les actions de cette dernière.

L'introduction de l'INDH comme réponse à la situation alarmante du développement humain au Maroc, mais aussi dans un contexte de rareté des ressources publiques, pose naturellement des questions sur la légitimité des sommes colossales qui ont été investies dans la première et la deuxième phase de l'Initiative, et qui continuent d'être mobilisées à l'heure actuelle.

Bien que cette considération démocratique ne s'est pas posée avec acuité dans le cas de l'INDH, du fait que l'intérêt du lancement de ce chantier structurant n'a jamais fait l'objet de contestation dans les milieux politiques. Pourtant, la propagande qui a accompagné la mise en œuvre des programmes, ainsi que les interminables débats officiels qui ont abordé ce sujet, avaient incontestablement besoin d'une matière première, ne serait-ce que pour la consommation politique, qu'ils trouvaient dans les résultats de l'évaluation.

De plus, la légitimation des actions de l'INDH n'est pas conçue uniquement au regard de la communauté politique ou des citoyens, mais également vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux, étant donné que le financement par la coopération internationale est conditionné par l'atteinte d'un certain nombre d'indicateurs de performance arrêtés au départ, qui hypothèquent le décaissement des enveloppes budgétaires⁹⁷.

L'importance de la contribution de la coopération internationale, dans le financement des programmes INDH, qui a présenté pour la première phase 20% de l'enveloppe globale investie⁹⁸, fait de l'inclusion de la démarche évaluative dans le processus de cette politique une obligation, étant donné que la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation des programmes constitue une condition du financement.

⁹⁷INDH, Rapport d'activité 2005-2010, p. 47. Disponible sur : www.indh.ma/pdf-audits/7.pdf (consulté le 14 août 2017).

⁹⁸Idem. p. 31.

Dès lors, il s'avère que l'EPP n'est pas conçue dans une optique purement gestionnaire, en se réduisant à un simple exercice de vérification, qui établit le lien entre les objectifs opérationnels fixés et les réalisations effectives. Au contraire, la démarche évaluative est appelée à construire le débat démocratique, autours de l'action de l'Etat et d'autres entités publiques dans, un souci de responsabilisation des décideurs.

En effet, l'évaluation, en tant qu'outil d'analyse des politiques publiques, n'est pas conçue pour être une fonction neutre, qui se focalise sur les effets des actions évaluées, et les écarts par rapports aux objectifs projetés, mais il s'agit, également, d'une méthode subjective qui émet un jugement de valeur sur l'action publique considérée.

C'est dans ce sens que la démarche évaluative renforce la reddition des comptes, que la Constitution de 2011 au Maroc a dotée d'un intérêt particulier. D'ailleurs, cette constitution, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, a posé les balises d'une institutionnalisation de l'EPP, en assignant à la juridiction financière la mission d'assister le parlement dans les questions en rapport avec l'évaluation.

CHAPITRE DEUXIEME : L'INSTITUTIONNALISATION DE L'EVALUATION DES PROGRAMMES INDH : LES INSTANCES ET LA DEMARCHE

La question de l'institutionnalisation a jalonné l'évolution de l'EPP à travers ses âges. Le caractère récurrent de cette problématique, tient à la diversification de son objet et à la pluralité de ses démarches. Cet engrenage est dû, également, à la double identité de l'évaluation, qui est, à la fois, conçue comme un moyen de contrôle politique exercé sur gouvernement et comme un outil gestionnaire orienté vers l'amélioration de la qualité de l'action publique.

Au regard de ce constat, la problématique d'institutionnalisation de l'EPP prend deux dimensions. La première tient au fait de déterminer, parmi les institutions de l'Etat, celle qui est en mesure de loger la pratique évaluative. La seconde a trait à la méthode de l'évaluation, en tant qu'outil d'analyse des politiques publiques.

Cette problématique prend plusieurs ramifications, étant donné la réalité complexe de l'évaluation. La technicité inhérente à une démarche d'analyse et de révision de l'action publique, fait souvent penser à créer des institutions ad hoc ou même à faire appel à des experts en dehors de la sphère de l'Etat.

L'évaluation de l'INDH semble avoir hérité de ces caractéristiques générales d'institutionnalisation ; du fait qu'elle a été convoitée par plusieurs protagonistes, pour ainsi constituer, dans son volet organisationnel, une variante de la problématique globale d'institutionnalisation de l'EPP au Maroc (**Section I**).

Dans son aspect méthodologique, l'étude des travaux d'évaluation de l'INDH fait, également, relever que la révision de cette politique s'est fait essentiellement sur la base du critère de l'impact, sans donner une importance considérable à la mesure de la performance des programmes (**Section II**).

SECTION I : L'ÉVALUATION DE L'INDH : UNE VARIANTE DE LA PROBLÉMATIQUE GLOBALE D'INSTITUTIONNALISATION

L'institutionnalisation de l'évaluation l'INDH ne peut être étudiée que dans le cadre de la problématique globale d'institutionnalisation de l'EPP. En effet, la révision des programmes de l'Initiative ne constitue pas un phénomène isolé aux caractéristiques propres, mais elle reflète l'image d'un éclatement de la scène évaluative convoitée par une multitude d'acteurs (§-1).

Au Maroc, la problématique d'institutionnalisation de la démarche évaluative a enregistré des avancées notables, suite à sa consécration comme un paradigme des institutions de contrôle a posteriori des finances publiques (§-2).

§-1 : L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION DE L'INDH : UNE SCÈNE A MULTIPLES ACTEURS

A l'instar de d'un ensemble de pays dans le monde, l'institutionnalisation de L'EPP au Maroc a été caractérisée par l'intervention de plusieurs acteurs, constitués par les juridictions financière, les IGM et des organes ad hoc, embattant, ainsi, le pas à plusieurs expériences étrangères dont nous exposerons les plus instructives (**Paragraphe I**).

Sans constituer une exception, l'institutionnalisation de l'évaluation de l'INDH, en tant que composante de la scène évaluative marocaine, a connu l'intervention d'une pluralité d'acteurs (**Paragraphe II**).

PARAGRAPHE I : L'ECLATEMENT DE LA SCÈNE D'EPP DANS LE DROIT COMPARE : LES EXPERIECNES LE PLUS INSTRUCTIVES

La littérature portant sur l'étude des pratiques d'EPP dans le monde, fait relever trois grandes tendances adoptées, conjointement ou séparément, par les pays qui sont considérés pionniers en la matière. Ainsi, l'expérience américaine et britannique a été orientée vers une mission de conseil et d'assistance aux pouvoirs législatif et exécutif,

assurée par les ISC (I), alors que dans le cas français, l'exercice évaluatif était plus gestionnaire que politique et a été conduit par des organes administratifs (II). Dans les deux systèmes, et même ailleurs, la scène évaluative s'est ouverte au marché du consulting assuré par des acteurs privés (III).

I- LES NAO ET GAO : L'EXIGENCE D'UNE MISSION DE CONSEIL A L'EXECUTIF ET AU LEGISLATIF

Si l'EPP est née dans le Congrès américain, la mise en place d'une institution indépendante des deux grands protagonistes de l'évaluation ; c'est-à-dire les pouvoirs législatif et exécutif, cette nouvelle expérience a été amorcée en Angleterre, avec la réforme du NAO en 1960, créé un siècle auparavant, afin de le faire inscrire dans la dynamique nouvelle de la démarche évaluative⁹⁹. Le NAO est, sensé, donc, assurer une mission de conseil au Parlement britannique dans sa nouvelle mission d'évaluation. Cette fonction sera, ensuite, étendue au niveau local avec une autre réforme du NAO intervenue en 1983¹⁰⁰.

En addition à cette mission de conseil, l'activité évaluative essentielle du NAO était connectée à la notion de « *value for money* » ; qui représente une réponse à l'application d'une rationalité micro-économique à l'action publique. En effet, cette notion se veut de mesurer la performance des politiques publiques à travers l'application d'indicateurs pour évaluer l'atteinte des objectifs, définis à l'aune de l'effectivité, l'efficacité et l'efficience¹⁰¹. D'ailleurs, c'est cette conception de la démarche évaluative qui va marquer un retour, dans un contexte différent, à l'occasion de la mise sur les rails de la mesure de performance des programmes publics, modèle sur lequel va se rallier, à partir de 2001, la France et le Maroc.

Dans la même perspective, le Congrès américain ira, après plusieurs tentations, dans le sens de se doter de son propre organe d'évaluation des programmes qui soit indépendant des clivages politiques et administratifs. En effet, la réticence de certaines

⁹⁹ Dans ce sens : LACQUETTE-FOUGERE (C) & LASCOUMES (P), op. cit. p. 55.

¹⁰⁰ LACQUETTE FOUGERE (C) & LASCOUMES (P), « l'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », RFAP N° 148, ed. ENA 2013, pp. 859-875.

¹⁰¹ SPENLEHAUER (V), l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, thèse de doctorat, op. cit, p. 189.

institutions fédérales comme le *Council of Economic Advisers* (CEA) et le *Bureau of Labor Statistics* (BLS), devant la mise en place d'une activité évaluative des actions du gouvernement dans le cadre de la PPBS, dont ils ont adopté purement et simplement les préceptes, a poussé le Congrès à procéder, en 1970, à la réforme du GAO, créé en 1921, pour en faire son organe d'évaluation des politiques publiques par excellence. A ce titre, le GAO s'est assigné la mission de présenter au Congrès, pour chaque programme fédérale évalué, les objectifs et les effets, tout en exprimant son appréciation du programme en question, selon des critères sensés être objectifs¹⁰².

A vrai dire, le rôle central que les deux institutions (NAO et GAO) ont joué en leur qualité d'instances supérieures de contrôle des comptes, sur la voie de l'institutionnalisation de la démarche évaluative aux Etats Unis et en Angleterre, ne doit pas faire perdre de vue la contribution d'autres instances administratives dans ce chantier d'institutionnalisation. C'est le cas américain du *Congressional budget office* (CBO) qui assure depuis sa création en 1974 l'évaluation *ex ante* des programmes publics.

De même, l'*Office for the management of budget* (OMB) a été créé en 1981, sous forme d'agence du gouvernement fédérale qui se charge de déployer, à travers ses agences dans les différents Etats, une sorte d'évaluations des programmes locales. Il en est, également, de même pour le *Central statistical office* (CSO), qui a connu une montée en puissance remarquable en Grande Bretagne pendant les années 1970, avec l'avènement de la logique planificatrice et rationalisante de l'action publique¹⁰³.

Cela dit, la position dominante des NAO et GAO en matière d'évaluation des programmes publics aux Etats Unis et en Grande Bretagne tient, rappelons le, à leurs statuts d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques ; qui leurs procurent une certaine indépendance par rapport aux deux pouvoirs législatif et réglementaire. Ce rôle central s'explique, encore plus, par le fait que l'approche même de l'EPP dans le modèle anglo-saxon a, dès le départ, été non seulement orientée vers l'aide à la décision, mais a constitué, en même temps, une forme de contrôle de l'action gouvernementale. De

¹⁰² Dans ce sens: Marvin (K.E.), Hedrick (J.L.), "GAO helps Congress evaluate programs", *Public Administration Review*, N°34, 1974, pp. 327- 333. Site par: SPENLEHAUER (V), l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, thèse de doctorat, op. cit, p. 98.

¹⁰³ Marvin (K.E.) & Hedrick (J.L.), op.cit. p. 179.

ce fait, ces deux institutions étaient les mieux placées, en terme de légitimité, pour exercer un tel contrôle et de prêter main forte aux parlements en la matière.

Par contre, dans le cas français, l'approche évaluative, avant la réforme de 2001, a toujours été orientée vers la production de la connaissance par et pour l'administration elle-même ; chose qui, à notre sens, explique l'ascension d'organes administratifs sur la scène de l'évaluation, malgré les tentatives d'inscription de la Cour des comptes dans cette dynamique évaluative.

II- LE CSE ET LE CNE : DES INSTANCES AU SERVICE DE L'ÉVALUATION ADMINISTRATIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Contrairement au modèle anglo-saxon où les institutions de contrôle des comptes (NAO et GAO) ont joué, dès le départ un rôle central dans l'institutionnalisation de la démarche évaluative, en France, par contre, la mission d'institutionnalisation a été assignée à des instances administratives spécialement créées pour cette fin. En effet, et pour ne citer que les plus influents, le CSE créé en 1989 et le CNE qui l'a remplacé en 1998 sont les premières instances à considérer en la matière, malgré les tentatives de l'inscription de la Cour des comptes dans le processus d'institutionnalisation de l'EPP entretenue par le fameux « Club Cambon »¹⁰⁴, à partir de 1986.

A dire vrai, l'articulation de l'institutionnalisation de l'EPP en France autour d'instances administratifs, reflète l'identité cognitive de son approche ; c'est-à-dire celle de la consécration de l'apprentissage produit par les évaluations de l'action publique, pour la modernisation de l'administration. Dans ce sillage, cette tendance de modernisation par l'évaluation a été décrétée¹⁰⁵, en 1990, dans l'optique de donner une portée pratique à la

¹⁰⁴ Cambon est le nom de la rue où siège la Cour des comptes française à Paris. Le Club Cambon est le nom donné à une représentation de l'Association du service public (ASP) au sein de la Cour des comptes, dont la mission est d'initier le débat et de tracer la feuille de route de l'évolution de cette instance supérieure de contrôle des finances publiques vers la pratique évaluative, à partir de 1986.

¹⁰⁵ Il s'agit du décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques signé par le Président de la République François Mitterrand, et contresigné par le Premier Ministre Michel Rocard, le ministre de l'Économie et des Finances Pierre Bérégovoy, le ministre de la Fonction Publique et des réformes administratives Michel Durafour, le ministre de l'Intérieur Pierre Joxe, le ministre du Budget Michel Charasse, et le secrétaire d'État auprès du Premier Ministre chargé du Plan, Lionel Stoléru.

politique dite de « Renouveau du service public », amorcée par circulaire du premier ministre¹⁰⁶.

Ce nouveau décret sur l'EPP a prévu la mise en place de trois instances conçues pour se charger cette nouvelle mission, dont le CSE qui a joué un rôle central dans cette démarche, à coté du CIME sensé réaliser une sorte de coordination entre départements, afin d'arrêter les projets d'évaluations à exécuter, et du Fond national de développement de l'évaluation (FNDE) auquel incombe le financement des actions évaluatives.

En effet, l'intérêt du CSE, par rapport aux autres institutions issues du décret sur l'EPP, est qu'il assurait l'unification des méthodes et des règles d'évaluation, et veille au respect de la déontologie, face à l'éclatement du domaine de la pratique évaluative, désormais ouvert à une grand nombre d'acteurs. A ce sujet, ledit décret dispose que « *les opérateurs publics ou privés chargés de l'évaluation [...] peuvent être retenus à l'intérieur d'une gamme très large : corps d'inspection, services d'études et de recherche des ministères, universités, cabinets d'audits, etc.* »¹⁰⁷.

Or, cette politique de l'évaluation à multiples acteurs s'est très tôt vouée à l'échec. Ainsi, le bilan de l'activité du CSE, dont le renouvellement des membres est abandonné, n'a pas dépassé le seuil d'une douzaine de rapports d'évaluation. Cette inertie s'est étendue, également, au CIME qui a cessé de tenir des réunions interministérielles, afin de concevoir des projets d'actions évaluatives. Mieux encore, le Parlement n'a pas suffisamment adhéré à cette dynamique nouvelle d'évaluation¹⁰⁸.

En addition à cet ensemble de contraintes, la vraie raison derrière l'échec de l'expérience du CSE était le fait que l'EPP n'a pas réussi, en France, à être intégrée au processus de décision budgétaire ; c'est-à-dire revêtir une dimension stratégique. De plus, la faisabilité des évaluations effectuées, en termes de disponibilité des informations

¹⁰⁶ Il s'agit de la circulaire ROCARD, publiée au J.O du 23 février 1989.

¹⁰⁷ SPENLEHAUER (V), *L'évaluation des politiques à usage sociaux - Trois études de cas d'évaluation*, l'Harmattan, Paris, 1995, p. 7.

¹⁰⁸ SPENLEHAUER (V), *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, op. cit, p. 14.

nécessaire à leur accomplissement, n'a jamais été prise en considération par les évaluateurs du CSE¹⁰⁹.

Dans une tentative de réforme, du CSE, le CNE est mis en place en 1998, dans l'optique d'accorder une place plus importante aux parties prenantes de l'évaluation, tels que les élus locaux, tout en œuvrant à produire des évaluations plus simples et « immédiatement exploitables »¹¹⁰ par les décideurs publics. Les trois premières années de l'activité de cette nouvelle instance ont annoncé les prémises d'un alignement de l'EPP sur l'action gouvernementale.

Or, la réforme budgétaire globale de 2001 véhiculée par la refonte de la LOLF a ouvert la démarche évaluative sur de nouveaux horizons, notamment son inscription déclarée dans le processus budgétaire ; en lui accordant, par là, sa dimension stratégique longtemps convoitée. Ce constat a fait que le CNE soit mis à l'écart, pour que l'EPP en France prenne un nouvel élan en 2007 avec le gouvernement SARKOZY qui a lancée la fameuse RGPP, sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas possible d'évoquer la question de l'EPP en France, sans mettre le point sur le rôle central des CSE et CNE en la matière qui, malgré l'échec de la politique évaluative dans le cadre du RSP, ont produit un bilan respectable. C'est au moins le cas jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2008, date qui a connu la consécration par la constitution de la compétence de la Cour des comptes pour assister le Parlement dans le domaine de l'évaluation.

III- LES EVALUATEURS PRIVÉS : LA MONTEE EN PUISSANCE DU MARCHE DE L'EXPERTISE EN MATIERE DE L'EPP

L'éclatement du paysage de l'EPP, dans le modèle anglo-saxon et français, a ouvert ce domaine à des évaluateurs privés, notamment dans le cadre du besoin d'expertises inhérentes à certaines évaluations. C'est également le fruit de l'ouverture de l'administration publique sur la sphère privée ; à la fois en terme de la convergence vers les méthodes de travail de l'entreprise et, aussi, au niveau de l'accentuation de la

¹⁰⁹ Dans ce sens : TROSA (S), *L'Evaluation des Politiques Publiques*, op. cit, p. 17.

¹¹⁰ Idem. P. 18.

commande publique orientée vers l'acquisition du savoir faire, ce qui a engendré une évolution spectaculaire du marché de l'expertise en matière de l'évaluation¹¹¹.

En effet, cette demande « politico-administrative »¹¹², engendrée par le besoin de plus en plus pressant d'évaluer l'action de l'Etat et des collectivités territoriales en France, à partir de 1990, est venue dans le sillage du lancement de la politique du RSP, qui a véhiculé une dynamique évaluative sans précédent, marquant, par là, l'émergence d'une consultance et d'un savoir expert de masse dans le champ de l'évaluation de l'action publique.

A vrai dire, l'engouement français pour les évaluations privées offertes essentiellement par des cabinets de conseil et d'audits qui ont connu une prolifération rapide à partir des années 90, s'inscrit dans la lignée du ralliement sur le courant du NPM, amorcée une décennie auparavant sous le mandat de Margaret THACHER en Angleterre¹¹³. L'alignement français sur le modèle anglo-saxon est l'expression d'un processus d'importation de la démarche évaluative, dont la montée en puissance des acteurs privés de l'évaluation ne constitue qu'une composante¹¹⁴.

Pourtant, la montée en puissance de l'expertise dans le cas français n'est pas allée jusqu'à consacrer l'EPP comme outil d'aide à la décision, c'est-à-dire son inscription dans le cycle de budgétisation, chose qui, en France et, de loin, au Maroc, ne commencera prendre une portée effective qu'avec les refontes budgétaires de 2001.

L'importation tardive de ce modèle anglo-saxon d'évaluation en France a été marquée, au début, par une adoption pure et dure de la démarche d'institutionnalisation et une divergence au niveau de l'approche d'évaluation ; qui n'a pas été inséré dans le processus décisionnel budgétaire.

¹¹¹ Dans ce sens : MATYJASIK (N) & MEASSON (L), « l'évaluation entre opportunités et effets », in. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation, l'Harmattan, 2006, p. 125.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Dans ce sens : LACOUETTE-FOUGERE (C) & LASCOURMES (P), « Les scènes multiples de l'évaluation » - les problèmes récurrents de son institutionnalisation-, op. cit. p. 92.

¹¹⁴ MATYJASIK (N), L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels, thèse de doctorat, Science Po. De Bordeaux, décembre 2010, p. 176.

PARAGRAPHE II : LA PLURALITE DES ACTEURS D’EVALUATION DES PROGRAMMES INDH

Le fait pour l’INDH de constituer le centre d’intérêt des acteurs de la scène évaluative marocaine, s’explique par l’importance accordée au thème de Développement humain au Maroc. Ce constat confirme davantage le rôle joué par l’Initiative, comme une locomotive d’une dynamique globale d’EPP.

En effet, en addition à l’ONDH prévu par l’Initiative dans un souci de spécialisation, comme institution ad hoc d’évaluation des programmes de cette politique (I), d’autres acteurs, dont notamment le Conseil économique, social et environnemental (CESE), ont tenté d’évaluer l’INDH (II).

I - LA PREEMINENCE DU ROLE DE L’ONDH COMME INSTITUTION AD HOC DE REVISION DES PROGRAMMES INDH

Bien que sa création par décret n° 2-08-394 , ne s’est faite qu’en 23 Octobre 2008¹¹⁵, l’ONDH avait commencé ses travaux de suivi et d’évaluation des programmes INDH en décembre 2006, avant sa consécration par un texte juridique. En effet, la nature de la mission de cette institution ad hoc, nécessitait le déploiement d’un dispositif évaluatif conjointement au lancement de l’Initiative, annoncée par discours royal en 2005.

En effet, la politique de l’INDH a véhiculé en elle une idéologie évaluative, qui consacre son caractère novateur et son inscription dans logique d’une action publique performante. La démarche évaluative s’est, alors, annoncée comme une composante de cette politique ; dont les programmes ont été agencés dans l’optique d’une révision générale et systématique des actions projetées.

Le fait de prévoir l’évaluation comme une composante de l’INDH reflète, également, une conditionnalité de l’aide au développement, imposée par les bailleurs de fonds dans le cadre de la coopération internationale. A ce titre, le déblocage des enveloppes budgétaires, prévues dans le cadre des conventions de financement de l’Initiative par des partenaires internationaux, est tributaire de l’instauration d’un

¹¹⁵B.O N° 5684 du 09 novembre 2008.

dispositif de suivi et d'évaluation, qui procure des données et des informations sur la performance des projets et actions mis en œuvre.

L'instauration de l'ONDH est venue, donc, comme consécration de cette tendance évaluative, en s'assignant la mission du suivi transversal de des programmes de l'INDH et de l'ensemble des politiques déployées dans le domaine du développement humain au Maroc, afin de veiller à la mise en œuvre de ces politiques dans le respect de la vocation innovante, en terme des modes d'intervention en matière sociale, qui doivent réaliser des économies budgétaires et avoir le maximum d'impact sur les bénéficiaires.

Etant donné sa compétence transversale, et dans un souci d'indépendance, l'ONDH est rattaché directement à la primature¹¹⁶. Il a pour mission principale de rendre compte de la situation du Développement humain au Maroc, à travers la production d'évaluations de l'action publique dans ce domaine, dans la finalité d'une capitalisation du savoir sur les réalisations et les contraintes, tout en émettant des recommandations à l'intention des décideurs.

L'ONDH dispose d'une organisation administrative simple, composée essentiellement d'un président nommé par SM le Roi et d'un conseil comprenant 24 membres, choisis parmi les hauts responsables des administrations publiques, les personnalités associatives, les universitaires et les acteurs du secteur privé.

La diversification des horizons socioprofessionnels des membres du conseil de l'ONDH, dénote une approche participative de l'évaluation, que cette institution ad hoc a choisit de suivre dans sa mission. Un rapport annuel d'activité, faisant état des travaux effectués dans le cadre du suivi et de l'évaluation du Développement, est soumis à l'appréciation de SM le Roi.

Dans la pratique, le chef d'œuvre des réalisations de l'ONDH n'est autre que l'évaluation d'impact des programmes de l'Initiative, qui a commencé avec le lancement de cette politique, en prévoyant une méthode expérimentale basée sur la détermination

¹¹⁶<http://www.ondh.ma/fr/presentation> (consulté le 27 août 2016).

d'un contrefactuel de l'INDH, à travers l'étude d'échantillons des populations cible et des populations qui n'ont pas fait l'objet d'intervention.

Cette démarche, que nous étudierons en détails dans la deuxième partie de ce travail, est fondée sur l'évaluation de l'effet moyen de traitement ; c'est-à-dire le calcul de la moyenne de l'impact des programmes sur les groupes traités, à travers la combinaison de plusieurs variantes, comme le revenu, l'accès aux services de bases tels que l'enseignement et la santé, la salubrité de l'habitat, le taux de chômage ou de criminalité, ainsi que d'autres indicateurs du niveau de développement humain de la population cible.

La détermination de ces variantes s'est faite au vu de questionnaires, distribués par les évaluateurs de l'ONDH dans un premier passage, sur les groupes de traitement et les groupes témoins, préalablement à l'intervention des programmes. Les passages ultérieurs ont servi à observer la variation de ces indicateurs, suite au déploiement des actions prévues dans le cadre de la politique de l'INDH.

L'apport de l'ONDH, en tant qu'institution ad hoc spécialisée dans l'évaluation des politiques de Développement humain, n'est pas limité à la révision des programmes mis en œuvre dans ce domaine, mais, également, dans sa contribution à l'institutionnalisation de l'évaluation de l'INDH et, par là, à l'institutionnalisation de l'EPP au Maroc.

II- LA TENTATIVE D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES INDH PAR LE CESE

Parmi les acteurs de la scène évaluative qui se sont intéressés aux programmes de l'INDH, se trouve le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE). Cette institution constitutionnelle a traité l'Initiative par le prisme de l'évaluation, eu égard à la thématique du développement humain dans laquelle s'inscrit cette politique ; et qui relève directement du champ d'action de ce Conseil.

Dans sa démarche d'évaluation de la politique de l'INDH, le CESE s'est focalisé sur l'impact des programmes, en essayant de mettre en avant leurs effets nets sur les populations cibles. L'étude a porté, également, sur le volet organisationnel en incluant les organes de gouvernance comme objet d'analyse. L'évaluation s'est, aussi, intéressée au

volet économique, en essayant de comparer les résultats obtenus par rapport aux budgets investis.

A vrai dire, le CESE a reproduit la même démarche que l'ONDH dans son évaluation de l'Initiative. En effet, il s'agit plus d'une récapitulation des travaux de ce dernier, que d'un travail d'évaluation propre des programmes de l'INDH. D'ailleurs, le CESE ne pourrait faire autrement ; dans la mesure où cette institution n'était pas opérationnelle au moment du lancement de la première phase de l'Initiative.

L'intervention du CESE pour l'analyse des programmes INDH, s'est faite suite à sa saisine par la chambre des représentants en date du 28 septembre 2012, dans le cadre de la mission de consulting qui lui est assignée, conformément à l'article 2 de la loi organique portant sur son organisation¹¹⁷.

Pour répondre à cette demande d'avis sur la situation du Développement humain au Maroc, notamment l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'INDH, le CESE a procédé par une méthode d'analyse à deux temps¹¹⁸.

Ainsi, il a premièrement dressé un bilan analytique des programmes de l'Initiative, en mettant en avant le processus de mise en œuvre, à travers l'observation du bon fonctionnement des organes de gouvernance, et le respect des principes de la convergence et de l'approche participative dans l'exécution des actions de cette politique.

Deuxièmement, il a été procédé à une synthétisation de cette analyse, en relevant les réalisations en termes d'atteinte des objectifs opérationnels, l'impact des programmes sur les populations cibles, les processus de planification et la pérennité des projets. En se servant de ces données, les évaluateurs ont relevé les zones d'ombre à éclaircir et émet des recommandations pour améliorer la performance de la politique de l'INDH.

Bien que le CESE s'est pour une grande partie basé sur les travaux de l'ONDH, dans sa tentative d'évaluation des programmes INDH, sa démarche méthodologique porte

¹¹⁷B.O N° 6284 du 1-8-2014.

¹¹⁸CESE, Rapport sur l'INDH –Analyse et recommandations- saisine n°2/2013. Disponible sur : www.cese.ma (consulté le 23 août 2017).

en elle une certaine originalité, dans la mesure où il a procédé par une analyse des processus, que l'institution ad hoc de l'ONDH n'a pas observée dans ses évaluations de l'Initiative.

En effet, comme nous allons le voir en détails dans la deuxième partie de ce travail, les évaluations d'impacts de l'INDH, effectuées par l'ONDH, se sont focalisées sur l'effet moyen de traitement, mesuré à l'aune de certains indicateurs ; sans verser dans l'analyse de l'ensemble de la structure des programmes.

§-2 : L'EVALUATION DE L'INDH : UNE MANIFESTATION L'EVOLUTION DU CONTROLE A POSTERIORI VERS UNE DEMARCHE EVALUATIVE

L'institutionnalisation de l'EPP au Maroc a fait un tournant décisif, avec l'implication des institutions de contrôle a posteriori dans ce processus, en faisant de la démarche évaluative un paradigme de réforme du contrôle traditionnel des finances publiques (**Paragraphe I**). Au milieu de cette dynamique, les corps d'inspection du ministère de l'intérieur et de celui de l'économie et des finances, ont montré un grand engouement pour l'évaluation des programmes de l'INDH (**Paragraphe II**).

PARAGRAPHE I : LA DEMARCHE EVALUATIVE COMME PRADIGME DE REFORME DU CONTROLE TRADITIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES

A l'ère de la budgétisation axée sur les résultats, le management stratégique des dépenses publiques est allé dans le sens de la réinvention du contrôle traditionnel de l'exécution du budget ; en faisant du contrôleur un acteur de la mise en place d'un système global de la performance dépensière publique.

La quête d'une formule réactionnaire du contrôle, qui outrepassse l'observation scrupuleuse de la régularité et s'aligne sur la réforme budgétaire, a nécessité une réingénierie du dispositif de contrôle classique qui, si l'on s'attache aux modèles français et marocain qui nous retiennent le plus à ce niveau, s'est manifestée par le passage graduel du « contrôle-vérification » vers le « contrôle-maîtrise » de la dépense(**I**). Ce passage s'est fait par l'allègement du contrôle *a priori* de la dépense publique et l'orientation du

contrôle a posteriori vers une démarche d'audit et d'évaluation, franchissant, ainsi, un pas décisif sur la voie de l'institutionnalisation de l'EPP(II).

I- LE CONTROLE-VERIFICATION AXE SUR L'OBSERVATION SCRUPULEUSE DE LA CONFORMITE AUX TEXTES

Traditionnellement, l'observation de la conformité des actes de dépense aux lois et règlement en vigueur se fait par une double vérification. La première, qui est insérée dans la procédure d'exécution de la dépense et revêtue d'un caractère **préventif**, forme le contrôle a priori (1). La seconde intervient après le paiement de la dépense publique pour **détecter** les irrégularités éventuelles du processus, et forme le contrôle a posteriori (2).

1- LE CONTROLE A PRIORI : UNE VERIFICATION EXHAUSTIVE DE LA LEGALITE EXTERNE DES ACTES DE DEPENSES

Historiquement, ce contrôle trouve ses racines en France dans l'ordonnance du 14-27 septembre 1822¹¹⁹ qui a posé le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, rompant ainsi avec une longue tradition qui réduisait le rôle de ces derniers en des simples caissiers, et ce dans un souci de transparence et de sauvegarde des comptes publics manifestement dégradés¹²⁰.

Cette séparation des compétences est venue pour mettre fin aux abus découlant de l'absence de tout contrôle sur l'ordonnateur qui, seul, s'accaparait du pouvoir de la génération de la créance et de son règlement. Cette situation était favorable aux pratiques de corruption et de détournement des deniers publics, d'où l'idée de la séparation du processus de l'exécution de la dépense en deux phases distinctes, afin de prévenir la survenance des irrégularités.

Pour ce faire, le cycle d'une dépense comprend, désormais, deux phases ; l'une administrative et l'autre comptable. Lors de la première phase qui incombe à

¹¹⁹BASSERS (J), « Le contrôle hiérarchisé de la dépense », Revue Française des Finances Publiques, n° 89, mars 2005, p. 154.

¹²⁰ Ibid. p. 155.

l'ordonnateur, celui-ci procède à l'engagement de la dépense publique, sa liquidation et son ordonnancement. Au niveau de la seconde phase, le comptable public qui est le seul habilité à manier les fonds, s'assigne la mission de paiement de la dépense. Cette séparation entre ordonnateur et comptable constitue le socle du contrôle a priori et en définit la nature et les caractéristiques.

En effet, la séparation entre ordonnateur et comptable n'a pas fait que répartir les étapes de l'exécution de la dépense publique entre ces deux acteurs, mais elle a posé le principe selon lequel le comptable ne doit pas évaluer l'opportunité des choix opérés par l'ordonnateur, et ce pour éviter un interventionnisme excessif susceptible de bloquer l'action administrative. Ce constat s'est traduit par le dressage de cloisons étanches entre les attributions du comptable et celles de l'ordonnateur, et a créé une logique de méfiance entre les deux, traduite par l'exhaustivité du contrôle inséré dans la procédure d'exécution de la dépense publique.

A vrai dire, le contrôle a priori se présente, comme son nom l'indique, comme un contrôle préventif qui s'exerce préalablement à tout engagement de la dépense. Jusqu'à une date récente¹²¹, ce contrôle qui se subdivise en deux catégories, s'exerçait par deux corps administratifs différents. Ainsi, le contrôle financier, dit aussi contrôle de l'engagement des dépenses, et qui comprend un contrôle de régularité et un autre budgétaire des actes émis par l'ordonnateur, incombait en France comme au Maroc et nombre d'autres pays¹²², au corps des contrôleurs financiers. La seconde composante du contrôle a priori, c'est-à-dire le contrôle comptable, comprend un contrôle de validité des titres de paiement émis par l'ordonnateur et incombe aux services du trésor public.

Or, les aménagements ultérieurs du contrôle a priori ont débouché sur un rapprochement entre le corps des contrôleurs financiers et le trésor public, ou plutôt une absorption du premier par ce dernier à qui ont été assignés les deux tâches dans un souci d'allègement des procédures. Désormais, le comptable public est devenu le seul

¹²¹ C'est-à-dire avant l'avènement de la dynamique des rapprochements (fusions) des CED et Trésors Publics, amorcée en France et adoptée par plusieurs pays qui en suivent le modèle, dont le Maroc qui a procédé, par voie réglementaire, au rapprochement entre les services du CGED et la TGR en 2006. (Décret n° 2-06-52 du 13-02-2006 relatif au rattachement du CED à la TGR, B.O n° 5400 du 02-03-2006).

¹²² Il s'agit des pays ayant comme référence le modèle français de contrôle des dépenses publiques. Nous en citons, à titre indicatif, la Tunisie, et le Madagascar et nombre de pays africains francophones.

interlocuteur valable de l'ordonnateur et s'est assigné les deux fonctions de contrôleur de l'engagement et de paiement de la dépense. La fusion de ces deux corps en un seul s'est doublée d'un allègement du contrôle a priori et sa recentralisation sur les dépenses à fort risques et enjeux.

Loin de constituer une simple réformette apportée à une procédure injustement lourde, l'allègement du contrôle a priori véhicule, à notre sens, l'idée de toute une révolution gestionnaire publique. En effet, ce constat est perceptible plus clairement au niveau des modalités de mise en œuvre du contrôle allégé, et plus particulièrement le recours à des méthodes nouvelles traditionnellement étrangères au secteur public telles que l'audit et le contrôle interne.

Le mobile dominant est, ici, nul autre que la maîtrise de la dépense ; par le biais d'un contrôle réactionnaire qui ne sert pas uniquement à relever les irrégularités de la procédure, mais qui œuvre à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des dépenses de l'Etat. Cette tendance s'affirme davantage par l'inclusion par l'orientation du contrôle a posteriori, axé sur une logique d'inspection, vers une logique d'audit et d'amélioration de la qualité de gestion de la dépense.

2 - LE CONTROLE A POSTERIORI : UN DISPOSITIF DE DETECTION ET DE REPRESSION DES IRREGULARITES RELATIVES A L'EXECUTION DE LA DEPENSE

Contrairement au contrôle a priori intégré dans la procédure de l'exécution de la dépense, le contrôle a posteriori est revêtu d'un aspect occasionnel et sélectif ; dans la mesure où sa démarche est basée sur des missions de contrôles qui ne présente pas un caractère constant. Or, son importance est liée à son pouvoir de sanction des irrégularités détectées et à son champ d'action qui porte à la fois sur l'ordonnateur et le comptable.

Le contrôle *a posteriori* est, certes, un terme générique ; en ce sens qu'il s'agit de multiples contrôles variant entre administratifs, juridictionnels et parlementaires. Or, le noyau dur de ce système est présenté par les deux premières catégories, c'est à dire le contrôle exercé par des corps administratifs divers, orienté essentiellement vers une

démarche d'inspection, et le contrôle de la cour des comptes qui a la mission de la certification des comptes publics.

L'intérêt du contrôle *a posteriori* réside dans son caractère complémentaire du contrôle *a priori* limité à la vérification sur pièce¹²³. En effet, les missions de contrôle sur place donnent plus d'effectivité à la vérification et fournissent une image réelle des actions entretenues par les initiateurs de la dépense publique, et ce malgré le fait qu'il accuse un handicap lié à sa démarche sélective et aux insuffisances y afférentes.

Il est indéniable que le contrôle *a posteriori* est axé sur une logique d'inspection procédant par la recherche des irrégularités pour les sanctionner. Pourtant, la particularité de ce dispositif ne réside pas uniquement dans son aspect répressif, mais, également, dans le fait qu'en sus de l'observation de la régularité des procédures de la dépense publique, il juge l'opportunité des choix opérés par les services dépensiers. Mieux encore, un audit relevant les dysfonctionnements de ces services peut être effectué lors d'une mission de contrôle *a posteriori*, pour que soit dressé un rapport sur les anomalies détectées et les propositions susceptibles d'y remédier.

II- LE « CONTROLE-MAITRISE » ORIENTE VERS L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE DES DEPENSES PUBLIQUES

Le passage à une nouvelle forme de contrôle incluant une dimension de maîtrise de l'activité, au lieu de l'ancienne approche fondée sur la vérification de la régularité, implique un changement radical de la vision managériale publique. En effet, le contrôle-vérification est agencé dans l'optique de veiller à ce que les gestionnaires publics agissent dans le respect du strict énoncé des textes juridiques régissant leur domaine d'action. Par contre, le contrôle-maîtrise est conçu pour garantir une « gestion saine » et non uniquement régulière¹²⁴.

Désormais, la régularité perd de sens si les objectifs de la gestion ne sont pas amplement atteints, et encore une fois, le dogme éternel de l'administration des

¹²³ Dans ce sens : André RARILARI, op. cit. p. 138.

¹²⁴ Voir dans ce sens : COHEN (A), Contrôle Interne et Audit Publics, LGDJ, Montchrestien, 2005, p. 21 et suivant.

procédures s'éclipse devant l'ascension fulgurante de l'administration des résultats. Ce changement dans l'attitude du contrôleur a impliqué une reconfiguration de la nature du contrôle ; qui est passée, pour reprendre les termes de COHEN, de la forme linéaire à la forme de boucle.

La linéarité est entendue dans le sens d'un contrôle qui prend la loi comme un point de départ et la sanction de la régularité comme un point d'arrivée ; sans s'intéresser au bon usage des méthodes et des moyens, ni encore moins aux résultats. En revanche, la forme de boucle veut que le contrôle soit une partie intégrante de la gestion et œuvre à son amélioration, par le biais d'un retour d'information non seulement sur les erreurs juridiques comme dans l'ancien système, mais également sur les dysfonctionnements liés à l'atteinte des objectifs et à la conformité aux standards et bonnes pratiques d'une saine gestion, d'où la notion de bouclage du contrôle, opposée au tracé linéaire incontournable.

Pour synthétiser, il faut dire que l'alignement du contrôle de la dépense publique sur la tendance innovatrice de la gestion de l'Etat, a fait que l'observation stricte de la régularité ne soit plus l'unique credo recherché derrière un dispositif de contrôle, quitte à dire que la régularité commence même à perdre de l'importance ; et l'on est en présence d'une minimisation de l'erreur juridique face à l'erreur patrimoniale¹²⁵.

Ceci dit, une gestion publique performante suppose l'instauration d'un contrôle multidimensionnel à même de mesurer la performance de l'action de l'Etat, c'est-à-dire à un dispositif qui, à la foi, observe la conformité à l'ensemble des règles régissant la matière financière, évalue l'efficacité, l'efficience, ainsi que l'économie des dépenses, et finalement un contrôle qui garantit la sécurisation et la protection du patrimoine de l'Etat contre la fraude et les détournements. C'est dans ce sens qu'est entendue la maîtrise de la dépense.

Dans ce sillage, le déclin du contrôle basé sur la régularité au profit du nouveau mode de contrôle conçu pour la maîtrise de la dépense dans tous ses contours, a induit une réinvention du contrôle tel que traditionnellement connu. En effet, le contrôleur accusé

¹²⁵ Exemple du cas Français du Contrôle Hiérarchisé de la Dépense (CHD).

historiquement de ralentir la performance de la dépense publique s'est métamorphosé en un conseiller, voire un partenaire contribuant à la réussite de la gestion !

PARAGRAPHE II : L'APPREHENSION DE L'INDH PAR LES INSTANCES DU CONTROLE A POSTERIORI

L'étude de l'évaluation de l'INDH par les instances de contrôle a posteriori, fait relever un constat préliminaire de l'absence de la Cour des comptes, en tant qu'institution supérieure du contrôle des finances publiques (ISC) et acteur central de l'EPP, de la scène évaluative de cette politique (I). Par contre, les inspections générales des ministères, notamment l'IGF et l'IGAT, ont accordé un intérêt particulier à l'évaluation des programmes INDH (II).

I – L'ABSENCE DE LA COUR DES COMPTES DE LA SCENE EVALUATIVE DE L'INDH

L'octroi à la Cour des comptes, au Maroc et en France, d'une place de choix au sein de la démarche d'institutionnalisation de l'EPP relève de l'évidence. En effet, « *En théorie, par son rôle d'assistance du Parlement et du gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et la mission qui est la sienne de s'assurer du bon emploi des fonds publics, la Cour des Comptes paraît naturellement désignée pour jouer un rôle important dans l'évaluation des politiques publiques, dès lors qu'elles mobilisent des crédits publics* »¹²⁶.

Partant de ce constat, la Cour des comptes en France s'est fixé l'objectif, depuis 1986, de devenir l'institution par excellence qui assiste le parlement en matière d'audit et d'évaluation des politiques publiques¹²⁷, chose qu'elle obtient officiellement avec la constitution de 2008¹²⁸.

¹²⁶ BOURDIN (J), ANDRÉ (P) et PLANCADE (J-P), rapport d'information n° 392, SENAT, session ordinaire 2003 – 2004, p. 141.

¹²⁷ LACOUETTE-FOUERE (C) & LASCOUMES (P), « Les scènes multiples de l'évaluation » -les problèmes récurrents de son institutionnalisation-, op. cit. p. 55.

¹²⁸ Article 47 / 2 de la constitution française de 2008.

Au Maroc, la nouvelle constitution de 2011 est allée dans le même sens en stipulant que « *la Cour des comptes assiste le Parlement dans le domaine de contrôle des finances publiques. Elle répond aux questions en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le Parlement et relatives aux finances publiques* »¹²⁹.

Au risque de raviver la polémique sur l'institutionnalisation de l'évaluation, obligation nous est faite d'affirmer que, malgré ces dispositions de la constitution, cette mission évaluative, est loin d'être l'apanage de la Cour des comptes. En effet, étant le fruit d'une tendance ou d'un courant réformateur du contrôle des finances publiques, une multitude d'institutions au Maroc, les (IGM), se sont assignées la mission d'effectuer des travaux d'évaluations des programmes publics, et d'autres formes d'actions de l'Etat.

Outre le fait que l'implication d'une multitude d'acteurs dans la mission d'évaluation des programmes publics s'explique par un effet de mode, elle constitue une réponse aux carences des procédés traditionnels du contrôle parlementaire. De plus, la démarche évaluative comprend une composante technocratique indéniable à côté de son caractère politique¹³⁰. La pratique d'évaluation s'est ancrée, également, comme un axe de réforme des IGM qui ont orienté leur démarche, traditionnellement basée sur l'inspection, vers une fonction évaluative d'audit et d'évaluation.

II – L'ENGAGEMENT DES INSPECTION GENERALES DES MINISTERES DANS LE SUIVI-EVALUATION DE L'INDH

Dans l'optique d'un alignement sur la réforme globale des finances publiques, jalonnée par la fameuse refonte budgétaire de 2001, les IGM au Maroc, notamment l'IGAT et l'IGF, se sont inscrites dans une dynamique novatrice, marquée par l'orientation de leurs activités vers une démarche évaluative. Le fait marquant de cette tendance réformiste étant l'adoption des normes internationales en matière de contrôle et d'audit des finances publiques, l'apport de l'INTOSAI en la matière était des plus

¹²⁹ L'article 148 de la nouvelle constitution de 2011.

¹³⁰ Dans ce sens : ESTEBAN (M), « L'évaluation : un outil pour l'amélioration de la gestion publique », in. *Eléments d'analyse sur le développement territorial, Aspect théoriques et pratiques*, l'Harmattan, Paris, 2007, pp. 180-199.

considérables. Dans ce sens, le gros des documents de travail des IGM introduit dans le cadre de la réforme, tels que les guides et référentiels d'audit, sont puisés dans le fameux Code déontologique de l'INTOSAI élaboré en 1992¹³¹.

Dans le cadre de cette dynamique, le renouveau du contrôle classique de la dépense publique s'est manifesté par la montée en puissance de la mesure de performance dans les travaux de ces institutions au Maroc, marquant, par là, les prémices d'une EPP qui commence à se développer. Le départ sur cette voie était par la mise en œuvre des programmes de l'INDH, qui ont fait l'objet de plusieurs missions « d'audits-évaluations », effectuées, notamment, par l'IGAT et l'IGF.

Un rapport de synthèse des missions publié par un groupe de travail conjoint IGAT/IGF¹³², fait état de 70 rapports d'audit élaborés par ces deux institutions. Une lecture dans le contenu de ce rapport donne une idée claire sur la démarche d'évaluation suivie par les ISC au Maroc, et qui ne sort pas du cadre des lignes directrices tracées par l'INTOSAI.

En effet, ces missions d'audit et d'évaluation sont allées dans le sens d'une analyse de l'ensemble du système de gestion des programmes ILDH, en procédant, dans un premier lieu, à l'examen des états financiers relatifs aux projets, afin d'apprécier l'efficacité de la procédure d'allocation des crédits aux services ordonnateurs, afin de leurs permettre d'établir les programmes d'emploi des ressources allouées par projet.

L'analyse des états financiers a porté, également, sur le processus d'engagement et démission des dépenses dans le cadre de chaque programme, dans le but de jauger l'écart entre la planification et la mise en œuvre des projets. Dans un second lieu, le travail d'évaluation s'est enchaîné sur la constatation, par le biais d'échantillons représentatifs, de la matérialité des dépenses effectuées dans le cadre de chaque projet, et ce à travers l'observation de la conformité des états d'avancement des travaux, présentés par les services dépensiers, avec les taux des réalisations constatées sur le terrain.

¹³¹ Voir dans ce sens : Manuel d'audit pour les inspecteurs de l'Administration territoriale, USAID 2006, p. 9.

¹³² Téléchargeable sur : <http://omdh.hcp.ma/attachment/209761/>

Ensuite, l'appréciation des résultats quantifiables s'est doublée, dans un exercice de combinaison des approches d'audit de performance, tel que tracée par les normes ISSAI, par une analyse du dispositif de contrôle interne des entités chargées de la mise en œuvre des projets, dans l'optique d'identifier les risques qui ont entravé la réalisation des objectifs. A ce niveau, un intérêt particulier est accordé à l'environnement du contrôle interne, qui a essentiellement trait à l'éthique et la déontologie des parties prenantes, ainsi qu'à l'engagement des organes de gestion à un niveau raisonnable de compétence.

Cet exercice a débouché, en gros, sur la constatation de l'absence d'une cartographie des risques éminents susceptible de compromettre la réussite des opérations menées dans le cadre des projets INDH, tel que la défaillance des études techniques, le retard dans l'exécution des travaux et le manque de rigueur face aux malfaçons entretenues.

A travers cet exemple d'évaluation de la performance des projets ILDH, il s'avère que cette nouvelle méthode d'évaluation objective de l'action de l'administration, dans le cadre de l'exécution des programmes publics tels que tracées par les décideurs politiques, remplit une double fonction. La première consiste à mesurer le degré d'atteinte des objectifs tracés dans des plans et la seconde œuvre, par un effort d'analyse des dispositifs de contrôle interne en place, à l'identification et à la neutralisation des risques liées à l'exercice de l'activité administrative dans le cadre de l'exécution des projets, contribuant, par là, à l'amélioration de la capacité de gestion aux seins des administrations publiques.

Tel qu'il ressort des travaux de l'IGAT et de l'IGF que nous avons présentés, la révision des programmes INDH, appréhendée par une démarche d'audit-évaluation, constitue une illustration de la pluralité des critères et des méthodes de l'EPP au Maroc. En effet, l'analyse effectuée par ces corps d'inspections au niveau des processus de mise en œuvre, ainsi que les organes de gouvernance et le dispositif du contrôle interne, porte en lui les prémises d'un ralliement sur la démarche globale d'évaluation ; incarnée par la mesure de performance des programmes publics.

SECTION 2 : L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE L'INDH : DE LA MESURE DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES PUBLICS

A l'instar de son organisation institutionnelle à multiples acteurs, L'institutionnalisation des méthodes de l'EPP est façonnée par la pluralité des critères d'analyse, que la pratique évaluative utilise dans sa démarche de révision de l'action publique.

Ainsi, l'évaluation peut porter uniquement sur les réalisations d'une politique dans leurs aspects quantitatifs, en mesurant l'atteinte des objectifs opérationnels. L'analyse évaluative peut, également, s'intéresser au volet économique, en mettant l'accent sur le coût des actions mises en œuvre, comme elle peut se baser sur le critère de l'impact, en essayant de relever l'apport d'une politique dans l'amélioration des conditions socioéconomiques des bénéficiaires, ou encore s'intéresser au volet gestionnaire, en analysant le mode de gouvernance et les processus de mise en œuvre des actions publiques considérées.

A vrai dire, l'ensemble de ces critères de la démarche évaluative se combinent dans la mesure de performance, qui constitue une notion au cœur de l'EPP (§-1). La révision des programmes INDH, quant à elle, s'est focalisée plus sur le critère de l'impact (§-2).

§-1 : LA MESURE DE PERFORMANCE : UNE NOTION AU CŒUR DE L'EPP

L'étude de la performance dans le domaine de l'Etat, nécessite de remonter à la source de cette notion qui est née dans le monde de l'entreprise (**paragraphe I**), pour, ensuite se répandre dans le champ de l'administration, comme un paradigme de renouveau du service public, avec plus ou moins de spécificités inhérentes à ce domaine (**paragraphe II**).

PARAGRAPHE I : LA PERFORMANCE DANS L'ENTREPRISE : LA REALISATION DES OBJECTIFS ORGANISATIONNELS

L'usage immodéré du concept de performance, dans le monde de l'entreprise et ailleurs, fait penser à la vraie acception de cette notion universelle aux ramifications multiples. Cette réalité, que notre analyse de la performance s'emploie à démontrer, est

perceptible à travers une étude de ses fondements théoriques, qui vont de la pensée économique classique, à la théorie cognitive, en passant par le courant néoclassique (I). Au terme de cette étude des bases théoriques de la performance, celle-ci s'affirme comme la capacité pour une organisation de réaliser ses objectifs stratégiques (II).

I – LA PERCEPTION DE LA PERFORMANCE A TRAVERS LES THEORIES ECONOMIQUES

Sous les auspices de la pensée économique classiques, amorcée par les éminents Adam SMITH David RICARDO, la performance d'une entreprise se mesurait selon le critère de la maximisation du profit. La rentabilité ayant pour unique jauge la valeur économique, dans le son strict sens financier, la performance était conçue dans l'unique finalité de satisfaction des actionnaires (*shareholders*), qui considèrent l'entreprise comme un actif financier dont il faut maximiser la valeur¹³³.

Le passage à la pensée économique néoclassique a introduit une nouvelle notion, qui redéfinit les critères de la performance d'une entreprise en fonction de la création de la valeur actionnariale et partenariale¹³⁴. Tout comme dans la pensée classique, la performance actionnariale est entendue dans le sens financier du terme, se mesurant à l'aune de la plus value de session des actions acquises.

La performance partenariale, qui représente l'apport crucial de la pensée néoclassique, se veut de la faculté pour une entreprise de satisfaire ses partenaires, notamment les clients, les fournisseurs ou les banques. De ce fait, l'entreprise est considérée comme un « nœud de contrats », conclue entre ces différentes parties prenantes (*shareholders*) et ne suit plus, comme par le passé, l'unique profit des actionnaires.

Le second apport de la pensée néoclassique réside, aussi, dans l'ascension de la notion du risque du marché ; qui se présente comme les contraintes que représentent les aléas du marché financier à la réalisation du profit. La performance actionnariale, dans ce cas, se réclame de la rentabilité, mesurée non seulement par la relation coût/valeur, mais

¹³³ Dans ce sens : MOTTIS (N) & PNSSARD (J-P), « Création de valeur et politique de rémunération », Annales des mines, juin 2000, p. 80.

¹³⁴ LORINO (P), Méthodes et pratiques de la performance, Editions d'organisation, 2003, p. 45.

aussi par la considération des risques outrepassés, sur la voie de la réalisation du profit financier¹³⁵.

Plus récent, le courant cognitif s'attache à démontrer l'intérêt du savoir dans la création de la performance d'une entreprise. Dans ce cas, la focalisation sur le capital humain s'est accentuée ; en le considérant, non plus comme un coût, mais comme une ressource, qu'il convient d'optimiser et dont il faut continuellement perfectionner la compétence. Dans cette situation, ce sont les compétences de l'entreprise, y compris les compétences des dirigeants, qui vont être déterminantes pour la performance¹³⁶.

Sans pousser encore plus loin l'analyse de la perception de la notion de performance, à travers les courants de pensées économiques, nous synthétisons par une affirmation qui fait le consensus des trois approches sus évoquées, qui, d'ailleurs, ne s'excluent pas mais se complètent, et qui consiste en le caractère stratégique annoncé de la performance. En effet, toutes les définitions, quelles soient d'obédience classique, néoclassique ou, encore, cognitive, s'accordent, comme nous allons le voir dans le point qui suit, à lier cette notion à l'atteinte des objectifs tracés dans la stratégie de l'entreprise ou de l'organisation.

II – L’AFFIRMATION DE LA DIMENSION STRATEGIQUE DE LA PERFORMANCE

L'essor du management stratégique dans les entreprises, qui a renforcé la philosophie d'action par objectif, a favorisé l'avènement d'une sorte de réingénierie de la mesure de performance qui, en fonction du rapport stratégie/performance. A ce titre, nous pouvons affirmer sans crainte « *qu'est performance dans l'entreprise tout ce qui, et seulement ce qui, contribue à atteindre les objectifs stratégiques* »¹³⁷.

Devant ce constat, la performance d'une entreprise se proclame, avant tout, des choix opérés par les dirigeants. Ce qui revient à dire que la performance de l'organisation

¹³⁵ LORINO (P), p. 56.

¹³⁶ CHARREAUX (G), « À la recherche du lien perdu entre caractéristiques des dirigeants et performance de la firme : gouvernance et latitude managériale », performance de la firme : gouvernance et latitude managériale”, *Économies et Sociétés, série Économie de l'entreprise*, 2008, n° 10, pp. 1831-1867.

¹³⁷ LORINO (P), *Méthodes et pratiques de la performance*, op.cit. p. 51.

devient celle de ces décisions prises et leur efficacité, qui se mesure par une panoplie de considérations, mettant en rapport la pertinence de la stratégie et les risques qu'elle représente pour l'entreprise, ainsi que la rationalité financière et le contrôle des coûts, qu'il faut instaurer en accompagnement de la mise en œuvre de ces choix stratégiques effectués.

Par delà ce rapport noué entre la stratégie et la performance, cette dernière semble avoir franchi les obstacles de relativité et de polysémie qui en brouillent le concept. De ce fait, cette notion s'éclaircit et se régule à la lumière du tryptique objectifs/moyens/résultats. Dans le cadre de ce triangle, les critères d'une appréhension saine de la notion de performance se dévoilent et se résument dans l'efficacité et l'efficience.

Illustrant le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés au départ par une organisation, l'efficacité constitue la clef de voûte de la performance. Elle couvre, de ce fait, la définition initiale de cette notion ; qui se présente comme « *la réalisation des objectifs organisationnels* »¹³⁸. Cette première acception renvoie, également, à une composante essentielle de la définition, qui est celle du résultat, sensé être nécessairement bon, qui provient de l'accomplissement d'une mission¹³⁹.

Le critère de l'efficience, quant à lui, cherche le lien entre les résultats obtenus et les moyens déployés. A ce niveau, l'accent est mis sur les intrants et les extrants d'une action entretenue par une entreprise ou une organisation en générale. L'importance de ce critère est qu'il ouvre le chemin à la mesure de performance, en fournissant les éléments d'une appréciation minutieuse de la quantité et de la qualité des livrables d'un processus, par rapport au volume des ressources investies.

Généralement, l'efficience implique une considération de l'économie de l'action, avec laquelle elle se confond quelques fois. Cette confusion est due au fait ces deux critères sont intimement liés ; dans la mesure où une action efficiente est presque par

¹³⁸ BOGUIGNON (A), « *Peut-on définir la performance ?* », Revue française de comptabilité, Juillet-Août 1995, n°269, pp. 61-65.

¹³⁹ Ibid.

définition économique. La seule nuance envisageable entre les deux consiste, à notre sens, à considérer l'économie comme une composante de l'efficacité de l'action entretenue.

Quoi qu'il en soit, l'assemblage du triangle objectifs/moyens/résultats, par le biais des critères d'efficacité et d'efficacité liée à l'économie, pour former le fameux triptyque de la mesure de performance dit « les trois E », cette dernière ne pourrait se concrétiser que dans le cadre d'un processus, ce qui confirme son caractère stratégique indéniable, ce qui dénote une dimension décisionnelle qui donne lieu à une action. A ce titre, la performance « *est relative à un contexte choisi en fonction de la stratégie. (...) Elle n'a de sens que par rapport à une prise de décision par un responsable* »¹⁴⁰.

L'appréhension de la notion de performance, dans le domaine de l'entreprise où elle a fait son apparition, nous a permis d'en délimiter, plus ou moins, les contours. Ce faisant, le compte a été rendu du lien étroit qui existe entre la définition de ce concept et l'accomplissement des missions de l'entreprise. Ce constat de base prend de l'intérêt au fur et à mesure que les composantes de la performance se dévoilent, pour lui donner une dimension stratégique, impliquant une décision, des objectifs et un processus d'action, évaluable selon les critères de l'efficacité, l'efficacité et l'économie.

Dans ce qui suit, nous allons voir à quel point cette conception de la performance est transposable dans le domaine de l'Etat.

PARAGRAPHE II : LA SPECIFICITE DE LA PERFORMANCE DANS LA SPHERE DE L'ETAT

La transposition de la notion de performance dans la sphère de l'Etat, en tant que nouveau paradigme d'action, fait penser à l'adaptabilité et à l'adaptation qui doit en être faite, afin d'appréhender les spécificités du secteur public.

Sans présenter une différence essentielle avec le secteur privé, les composantes du modèle de performance à concevoir dans la sphère de l'Etat restent quasiment identiques (I). Pourtant, la pratique a démontré des divergences entre les deux modèles au niveau de

¹⁴⁰ BAS (M), « *Oui, il faut définir la performance* », Revue française de comptabilité, Juillet-Août 1995, n°269, pp. 66-75.

l'application de certaines démarches et logiques propres à l'entreprise, dans le domaine de l'administration (II).

I – DE L'ADAPTABILITE DE LA DEMARCHE QUANTITATIVE DE PERFORMANCE AU DOMAINE DE L'ETAT

La convergence des modèles de performance, entre domaines privé et public a débouché sur une unité de concept. A ce niveau, la notion de performance, telle que développée dans l'entreprise, en tant que phénomène organisationnel, impliquant des objectifs stratégiques et un processus d'action, mesurables à l'aune de l'efficacité et de l'efficience, a été transposé dans l'Etat, en faisant application, la aussi, du triangle objectifs/moyens/résultats au moins en théorie.

Au titre de cette affirmation, le premier critère de performance, qui est l'efficacité, semble être aisément transposable dans la sphère de l'Etat. En effet, se réclamant d'un rapport entre les objectifs fixés et les résultats mesurés ou, du moins estimés, l'efficacité ne représenté aucune incompatibilité avec la logique de l'administration¹⁴¹.

La prise en compte de la considération ou, pour reprendre l'expression des analystes financiers, de l'unique ratio « objectifs/résultats », occulte d'autres niveaux de la réalité, notamment des contreperformances non mesurées. Ici, outre le critère du coût qui constitue un point essentiel en la matière, la question de la pertinence du choix opéré reste des plus importantes, ce qui revient à réitérer l'inéluctable inscription de la performance dans un cadre stratégique.

Au regard de ce constat, les critères de performance dans l'Etat et le secteur privé tendent, encore une fois, vers la convergence. En effet, la dimension stratégique, qui implique une vision macro de la performance, n'est pas l'apanage de l'entreprise. Bien au contraire, la gestion stratégique semble regagner, de plus en plus, le domaine de l'Etat, non seulement au niveau de la décision politique, mais, également, au niveau des entités administratives opérationnelles, qui sont appelées, à l'heure actuelle, à dépasser le stade

¹⁴¹ Dans ce sens : BARTOLI (A), op.cit. p. 107.

d'organisations purement instrumentales à des organisations disposant d'une certaine autonomie et d'un pouvoir de décision plus ou moins important¹⁴².

Dans cette logique d'action par la stratégie, la pertinence des choix opérés par les entités publiques prend de l'ampleur. Il se proclame, ainsi, d'un certain nombre d'exigences qui en justifie le bien fondé. A ce titre, la cohésion avec la mission de l'organisation, l'inscription dans un cadre temporel et la mesurabilité, sont des caractéristiques inhérentes à un objectif stratégique.

Cette considération stratégique, apporte encore plus de complexité à la qualification de l'efficacité de l'action publique, dans la mesure où la sphère de l'Etat englobe la dimension régionale et nationale, voire internationale aussi. Ce qui rend difficile l'appréhension de l'atteinte des objectifs, qui doivent être analysés d'un point de vue micro, c'est-à-dire lié à la stratégie de l'organisation, dans la limite de sa zone d'action, sans perdre de vue son inscription dans un cadre macro, qui est celui de l'Etat et de son environnement¹⁴³.

La limite d'une mesure de la performance de l'Etat selon le critère de l'efficacité, qui tend, d'ailleurs, à s'estomper, avec l'évolution des méthodes d'analyses des politiques publiques, comme nous allons le voir plus loin, ouvre la voie à l'étude du second critère adopté dans ce sens, qui est celui de l'efficience.

A vrai dire, l'intérêt de ce critère tient à la portée directement évaluable de son objet, en l'occurrence, le lien entre les résultats obtenus et les moyens engagés. Ce rapport établit entrant intrants et extrants de l'action publique, procure la perception de la performance selon le ratio « moyens/résultats » ; ce qui revient à dire que l'exercice de mesure ne se fie plus uniquement à l'atteinte des objectifs, comme c'est le cas pour le critère d'efficacité, mais l'outrepasse à un stade plus avancé de l'analyse, qui est celui de la détermination du coût de l'action entretenue, et sa corrélation avec les réalisations.

¹⁴² Dans ce sens : GIBERT (P), « L'analyse de politique à la rescousse du mangement public », Revue politiques et management public, n° 01, mars 2002, p. 1-14.

¹⁴³ BARTOLI (A), op. cit. p. 108.

En effet, cette question de l'optimisation des ressources devient de plus en plus pressante, notamment avec la multiplication des missions de l'Etat et la récession des ressources. L'intérêt de cette considération des moyens est devenu, alors, centrale, au point d'en faire la clef de voute de tout l'exercice de mesure de la performance dans le domaine de l'Etat, même si elle porte en elle une sorte de remise en cause des principes traditionnels du service public, dont la continuité ne doit pas se heurter à la considération des coûts¹⁴⁴.

Par delà cette lecture restrictive, la prise en compte du critère de l'efficience comme critère de la performance publique, est en lien direct avec la notion du rendement de l'administration, du fait que son activité n'est pas sensée réaliser des profits. Cet élargissement des perspectives, devant la considération de la rentabilité, est à même de mettre sur les rails une approche plus systémique de la performance dans la sphère de l'Etat et de minimiser le risque de gaspillage, qui proviendrait d'une ignorance totale de l'efficience, ce qui est, d'ailleurs, en contradiction avec l'esprit du renforcement de la reddition des comptes et de la responsabilisation des gestionnaires publics.

La combinaison des deux critères d'efficacité et d'efficience, tels que l'on vient de les présenter, fait penser à une approche globale de la performance dans le secteur de l'Etat, qui devrait se compléter par un système de budgétisation adapté à une démarche stratégique. Dans cette optique, la marge de manœuvre à octroyer aux entités gestionnaires, doublée d'une responsabilisation du fait des résultats de leurs actions, supposent une programmation budgétaire orientée vers la productivité, ce qui est perceptible, rappelons le encore une fois, au niveau des réformes budgétaires axées sur les résultats et les performances, amorcées en France et au Maroc à partir de 2001.

Quoi qu'il en soit, si l'adaptation à l'Etat des critères d'efficacité et d'efficience, qui restent finalement des indicateurs quantitatifs de la performance de l'entreprise, s'est faite sans incident, le développement d'autres démarches de performance d'ordre qualitatif, ne semble pas être aisé.

¹⁴⁴ Dans ce sens : BARTOLI (A), op. cit. p. 110.

II – DE LA DIFFICULTE DE DEVELOPPER UNE DEMARCHE QUALITE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Si pour l'entreprise le thème de la qualité fait partie des composantes ordinaires du système de performance, au niveau de l'Etat, cette notion est plus ou moins étrange ; du fait que, par définition, le service public est concentré sur la satisfaction des besoins de base, en répondant à une demande collective. Dans ces conditions, les caractéristiques de ces prestations se définissent déjà, en s'articulant autour de la quantité, la standardisation et la minimisation du coût.

Sans aller jusqu'à exclure définitivement l'existence de la qualité dans le secteur public, dont elle « *représente l'essence du travail* ¹⁴⁵», plusieurs de ces caractéristiques développées dans le secteur privé, comme le choix entre plusieurs prestataires, le confort, l'hospitalité et l'écoute, sont un luxe que le service public ne s'investit pas à procurer aux usagers. Dans ces conditions, la qualité dans l'administration publique, qui se présente comme le garant exclusif de l'intérêt général, se proclame d'une vision interne ; qui ne tient pas compte de l'avis des administrés, comme c'est le cas de l'entreprise avec ses clients¹⁴⁶.

Or, à l'heure actuelle, la tendance pour l'Etat et le secteur public en général va dans le sens de la consécration d'une démarche qualité, qui prend en considération les attentes des citoyens. C'est au moins ce que font entendre les annonces des réformes gestionnaire lancées au sein de l'Etat, ce qui ne peut être que propice pour le rétablissement de la confiance des citoyens dans l'administration, et faire éviter plusieurs tensions et surcoûts dus à l'absence de qualité¹⁴⁷.

En s'engageant sur la voie de la mise en place d'une démarche qualité dans le secteur public, l'administration aura à trouver des réponses à des divergences fondamentales comparativement au secteur privé dans ce domaine.

¹⁴⁵TROSA (S), « Le Dossier Qualité-Introduction », Les Cahiers du management, n° 6, février 1990, p. 9.

¹⁴⁶ Dans ce sens : TROSA (S), « Le Dossier Qualité-Introduction », op. cit. p. 10.

¹⁴⁷ Dans ce sens : BARTOLI (A), op. cit. p. 117.

A ce propos, la distinction entre client et usager ou bénéficiaire n'est pas d'ordre purement étymologique ; loin de là, l'usage du terme client dans le secteur public se heurte à un double obstacle. Le premier tient au lien de dépendance entre citoyen et administration, ce qui crée un déséquilibre dans le rapport entre les deux. Le second, par contre, à trait à une considération démocratique et citoyenne qui fait que l'usager du service public, du fait de l'impôt dont il s'acquitte, se trouve, en quelque sorte, client et actionnaire, à la fois, du service public ; ce qui le rend beaucoup plus sensible à cette question de qualité, du fait qu'il se prévaut d'un droit, avant de chercher à acheter une prestation¹⁴⁸.

L'ouverture de l'administration aux démarches de qualité, dans le cadre de la modernisation du service public et la quête de l'instauration d'un système de performance, s'est accompagné d'un développement de nouvelles activités, à l'instar de l'entreprise, comme l'écoute des usagers, afin de déceler leurs attentes et de prendre en comptes leurs propositions. C'est le cas, en France par exemple, des « Plans d'écoute » lancés par certaines collectivités locales depuis, déjà, le milieu des années 1990¹⁴⁹.

L'essor de la démarche qualité dans l'administration française s'est, également, enchaîné sur l'instauration d'une activité d'évaluation de la satisfaction¹⁵⁰ des usagers, conformément aux référentiels « ISO »¹⁵¹, ce qui, à notre avis, annonce les prémises d'une évaluation globale des politiques publiques, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui.

A notre sens, malgré les avancés remarquables qu'a connues le développement de la démarche qualité dans le secteur public, ces nombreuses évolutions ne veulent nullement dire que les contraintes liées à cette adaptation ont été totalement outrepassées. Au contraire, la spécificité de la mission de l'administration persiste et configure la qualité du service public à son diapason.

¹⁴⁸ Dans ce sens : France Qualité Publique, Guide pratique : l'évaluation de la satisfaction des usagers/clients/citoyens des services publics, février 2003. Disponible sur <http://www.qualite-publique.org> (consulté le 07/07/2015).

¹⁴⁹ Dans ce sens : France Qualité Publique, op. cit.

¹⁵⁰ Selon la norme ISO/DIS 9000 la satisfaction est pour le client le « *sentiment résultant de l'écart entre sa perception du service rendu et ses attentes* ».

¹⁵¹ BARTOLI (A), op. cit. p. 120.

Ainsi, loin de parler d'une personnification des prestations en fonction de la demande, quand nous avons affaire à une administration fiscale ou pénitentiaire, pour n'en citer que ces deux, nous pouvons plutôt aspirer à une qualité du service public mesurée par la simplification des procédures, l'amélioration des délais, la transparence et l'amabilité des agents.

Nous pouvons, donc, légitimement conclure que le développement d'une démarche qualité dans le secteur public, doit faire l'objet d'un processus global dans lequel s'engageraient les managers et les gestionnaires, afin d'appuyer l'ancrage d'une culture de qualité et d'œuvrer à son amélioration continue, ce qui semble, d'ailleurs, être en phase avec l'esprit de l'EPP.

§-2 LA MESURE DE PERFORMANCE DE L'INDH : UNE DEMARCHE CENTREE SUR LE CRITERE DE L'IMPACT

La spécificité de la performance dans la sphère de l'Etat n'a pas épargné le champ de l'EPP. En fait, la redéfinition de cette notion au gré des besoins de l'action publique a dimensionné l'exercice de mesure qui doit en être fait, en fonction du tryptique « efficacité/efficience/pertinence ».

Ainsi, la pertinence des choix de politiques publiques vient en premier rang, et tient en compte le bien fondé de l'action entretenue. A ce titre, la mesure de la performance prend une dimension « macro » ; dans la mesure où elle se rapporte à l'évaluation de l'impact, ou des effets (*outcomes*), des programmes sur leurs destinataires. Le second volet de cet exercice d'évaluation prend une dimension micro ; en ce sens qu'il se focalise sur le fonctionnement de l'administration et jauge, par là, l'efficacité et l'efficience de l'action publique, c'est-à-dire les résultats (*outputs*), par le biais de l'analyse des coûts et des processus (**paragraphe II**). Mais avant de mener la réflexion sur ces considérations constituant l'étendu de la mesure de performance dans la sphère de l'Etat, il s'avère crucial de relever les enjeux de cet exercice d'évaluation ; qui en façonnent, d'ailleurs, la démarche (**paragraphe I**).

PARAGRAPHE I : LES ENJEUX DE LA MESURE DE PERFORMANCE DANS LE DOMAINE DE L'ETAT

L'étude des enjeux de la mesure de performance dans la sphère de l'Etat, comparativement au domaine de l'entreprise, est d'un intérêt fondamental ; dans la mesure où c'est à son gré que se définit la morphologie de cette évaluation de la performance.

Au titre de cette donnée, l'analyse de ces enjeux fait relever une finalité globale de modernisation de l'Etat et de l'amélioration de la performance publique (I), confrontée à un certain nombre de contraintes ayant, essentiellement, trait à la spécificité des règles de gestion et à l'éclatement du champ d'intervention du service public (II).

I – L'OBJECTIF ULTIME DE MODERNISATION DE L'ETAT ET D'AMELIORATION DU SERVICE PUBLIC

Il est évident que la montée en puissance de la mesure de performance dans la sphère publique, revient essentiellement au projet global de modernisation ou de réforme de l'Etat. L'engouement pour cette nouvelle pratique, qui a marqué un regain spectaculaire du terrain dans le domaine de l'administration, s'est manifesté par un changement de démarches et de méthodes du contrôle de l'action publique, en incluant une dimension évaluative.

En réalité, la question de la réforme de l'Etat est aussi ancienne que le développement d'une fonction administrative distincte du pouvoir politique, au cours du dix huitième siècle¹⁵². Par contre, son association à la mesure de performance est l'œuvre du courant dit du NMP, qui vante une transposition des méthodes de la gestion privée dans le secteur public.

Ce courant qui est née dans les pays anglo-saxons au début des années 80, n'est arrivé en France qu'ultérieurement, avec le projet du Renouveau du Service Public, lancé en 1991, qui avait comme locomotive une EPP basée sur une approche cognitive¹⁵³. L'échec de cette tentative a débouché sur une nouvelle relance avec la refonte de la

¹⁵² CHOMIENNE (H), Le rôle du management dans la modernisation des organisations administratives française, thèse de doctorat ès sciences de gestion, université Versailles Saint-Quentin, décembre 2001. p. 45.

¹⁵³ Voir section précédente.

LOLF en 2001, qui a apporté un projet intégré de réforme de l'Etat, à travers la revue du système de gestion des finances publiques.

Dans cette optique « *le thème de l'évaluation a été inscrit à l'ordre du jour de plusieurs comités interministériels à la réforme de l'Etat (CIRE), et la délégation¹⁵⁴ interministérielle à la réforme de l'Etat, désormais, délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, a en charge de favoriser le développement de l'évaluation des politiques publiques¹⁵⁵ ».*

L'affirmation de l'évaluation comme un vecteur de modernisation de l'Etat, ayant en son cœur le contrôle et la mesure des performances, a initié un changement profond dans le rôle des acteurs de l'exécution de la dépense publique, notamment les organes de contrôle. A ce titre, l'exemple français est toujours valable ; dans la mesure où il a fait de la cour des comptes un acteur de l'EPP qui doit tenir en compte, en addition à ses missions traditionnelles, un contrôle de la performance de l'action de l'Etat¹⁵⁶.

L'adoption d'une démarche performance dans la sphère de l'Etat est, donc, le fruit d'une volonté politique qui a pris la forme d'un nouveau gestionnaire. En effet, « *nulle part, l'administration ne s'est réformé de l'intérieur* »¹⁵⁷. Ce qui revient à dire que la mesure de performance ne pourrait être conçue dans le cadre restreint d'un processus administratif ; mais elle se confirme comme un moyen de modernisation de l'Etat.

II – LES CONTRAINTES DE L'INSTAURATION D'UN SYSTEME DE MESURE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE

La mise en place d'une dynamique évaluative au sein des rouages de l'Etat, qui soit à même de monter un système d'apprentissage collectif sur les procédés de l'amélioration de la performance publique et, par là, la modernisation de l'administration,

¹⁵⁴ En France, la délégation est un service du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire issu du décret n° 2003-141 du 21 février 2003, dans le cadre de l'institutionnalisation de la dynamique évaluative amorcée sous une nouvelle forme après la réforme de la LOLF en 2001.

¹⁵⁵ BOURDIN (J), ANDRÉ (P) et PLANCADE (J-P), op. cit. p. 106.

¹⁵⁶ BOURDIN (J), ANDRÉ (P) et PLANCADE (J-P), op. cit. p. 154.

¹⁵⁷ GUILLAUME (H), DUREAU (G) et SILVENT (F), op. cit. p. 52.

se heurte à une gamme de contraintes liées, encore une fois, à la spécificité de la matière publique.

Ainsi, la nécessité d'une mesure réactionnaire de la performance se trouve dans l'Etat, et contrairement à l'entreprise, liée par des normes spécifiques de temps. Le rythme de la décision dans le secteur public est, généralement, régulé par des termes et des échéances dictés par le cycle budgétaire, ou encore électoral comme c'est le cas surtout dans les collectivités locales¹⁵⁸. De plus, la nature de l'action publique nécessite un retour d'investissement étalé sur une longue durée, comme dans le cas des programmes sociaux de développement et des grands projets d'infrastructures.

Cette situation entraîne un risque considérable de dérive gestionnaire ; caractérisée par une probable dichotomie entre la vision stratégique à long terme et l'administration à court terme du quotidien. La cadence budgétaire dans le public, rythmée par le principe de l'annualité, est susceptible d'être ostentatoire à une inscription des objectifs opérationnels dans le cadre du plan stratégique projeté par l'organisation. Cette absence de maîtrise des délais est une lacune fondamentale, à laquelle sont devenu de plus en plus conscients les décideurs, qui œuvrent plus que jamais à l'instauration d'un cadrage stratégique solide dans le cycle budgétaire qui transcende la limite de l'annualité.

La spécification de la matière publique prend davantage de complexité, eu égard à l'éclatement des champs de son intervention ; ce qui rend difficile la définition des normes uniques de gestion applicables à l'ensemble des fonctions et missions du service public, qui poursuivent des objectifs diversifiés et dont les démarches et modalités d'action représentent des caractéristiques hétérogènes¹⁵⁹.

Cette hétérogénéité est, ainsi, perceptible à travers une multitude de prestations de natures fondamentalement opposées, qui varient entre des services à caractère purement administratif et d'autres à portée commerciale et économique. L'intervention de l'Etat dans tous les domaines de la vie publique, fait que sa performance se mesure en fonction

¹⁵⁸ Dans ce sens : ARDOUIN (E) & BAUDOUIN (J-C), *Le management public des territoires*, éditions de l'aube, 2012, p. 198.

¹⁵⁹ ARDOUIN (E) & BAUDOUIN (J-C), *op. cit.* p. 199.

de ces matières qui vont du sociale et culturelle jusqu'à la planification urbaine et l'équipement, pour n'en citer que ces exemples.

De plus, outre la diversification de la matière et du champ d'intervention, la complexité de l'évaluation de la performance dans la sphère publique s'intensifie par une autre considération, qui est celle de la multiplication des destinataires de la chaîne de pilotage de l'action de l'Etat et des autres entités publique.

A ce niveau, à part la grande distinction entre l'administration des collectivités territoriales et celle de l'Etat, les sectionnassions, qui continuent au sein même de ce dernier, pèsent lourdement sur l'aspiration de construire un système de performance unique en la matière. Le fractionnement des supports budgétaires entre Etat et établissements publics, doublé d'une variation de la portée des budgets de l'Etat entre services centraux et administrations déconcentrées, fournit une scène balkanisée des finances publiques, qui hypothèque un exercice sain d'évaluation de la performance.

Cette situation soulève, également, une question d'enjeu ; eu égard à la distance constatée entre le décideur final du budget et les gestionnaires directs des programmes ou d'autres actions entretenus. Dans ce sens, les éventuels reporting de performance dont est destinataires le parlement, en tant que décideur final de la loi des finances, n'auront pas les mêmes effets sur les gestionnaires opérationnels des administrations que pourraient avoir des reporting similaires sur les élus locaux ou un directeur central d'un établissement public.

Il en résulte, aussi, que cette distance constatée entre le gestionnaire et le décideur final du processus de budgétisation, façonne le système de gestion de la performance à mettre en place pour chacun des protagonistes de la vie publique. Dans notre démarche, nous avons retenu le modèle adopté par l'Etat et qui se manifeste par la réforme budgétaire axée sur les résultats et la performance, que nous avons développé tout au long de cette première partie.

La prise en compte de l'ensemble de ces enjeux et contraintes, définit les traits caractéristiques de la mesure qui doit être faite de la performance dans la sphère de l'Etat.

La finalité ultime de modernisation de l'Etat, à travers l'amélioration de la performance de l'administration, donne, déjà, une idée sur la nécessité de la mise en place d'un système intégré de gestion des politiques publiques, de manière à rapprocher le volet gestionnaire et politique de l'action de l'Etat. C'est, d'ailleurs, dans cette optique de fusion de ces deux grandes dimensions des politiques publiques, que se fonde un modèle nouveau de la démarche évaluative.

PARAGRAPHE II : LES DEUX DIMENSIONS DE LA MESURE DE PERFORMANCE DANS LA SPHERE DE L'ETAT

En addition au fait que l'éclatement de la mesure de performance, en deux niveaux d'analyse, est une résultante de la particularité de la matière publique, l'existence de deux dimensions s'explique, aussi, par une considération chronologique, en fonction de laquelle les évaluations d'impact ont devancé les mesures des résultats (I). Or, sans avoir à s'exclure, ses deux niveaux d'analyse de l'action publique tendent à fusionner dans une approche d'évaluation gestionnaire intégrant le volet politique des programmes évalués, marquant, de ce fait, un regain de terrain, ou plutôt une domination de l'approche micro (II).

I - LA DIMENSION MACRO DE LA MESURE DE PERFORMANCE : L'EVALUATION D'IMPACT

L'appréciation de l'impact des politiques publiques se trouve à l'origine de la démarche évaluative. Pour s'en rendre compte, il suffit de remonter à la genèse¹⁶⁰ de cette pratique, notamment aux USA, afin de réaliser que l'évaluation de l'action de l'Etat consistait, au départ, en des études expérimentales, à portée essentiellement sectorielle, dépourvues de toute vision intégrée ou stratégique.

A dire vrai, cette première vague d'évaluations répondait à un besoin strictement politique et électoraliste, pour, ensuite, remplir une fonction d'aide à la décision qui persiste, d'ailleurs, jusqu'à présent. A ce niveau, la mesure d'impact, en tant que forme

¹⁶⁰ Voir section précédente.

d'évaluation de la performance, consiste en un sondage de la satisfaction des destinataires de l'action publique, dans le but de reconsidérer les politiques défaillantes.

Dans ce sens, l'enjeu pour les décideurs publics de jauger l'opinion de la population est tellement important que tout l'objectif de modernisation de l'Etat en dépend. En effet, au même titre que pour l'entreprise, les signaux émis du marché sont à même de tirer l'attention sur les redressements à effectuer pour rester en phase avec la demande des clients, l'Etat, aussi, a besoin d'être réactionnaire aux attentes des citoyens, pour dissiper l'image classique d'un pouvoir public enraciné dans la bureaucratie et l'obsolescence.

Or, l'exercice n'est pas aussi simple à accomplir, du fait que la mesure des *outcomes* obéit à un paramètre subjectif et temporelle ; servant à « *l'appréciation, sur le long terme, de l'impact et des conséquences pour la société des activités du gouvernement et des actions de service public* »¹⁶¹. Il s'agit, donc, de rendre compte des résultats ultimes d'un processus, qui dépasse le recensement de livrables qu'il produit à une évaluation de leurs effets sur les destinataires.

A ce titre, la mesure de l'impact d'une action publique ne peut se limiter aux indicateurs de production, qui font état des résultats directs d'un processus interne à l'organisation concernée. Loin de là, l'exercice dépassent le cadre des structures administratives ayant initié l'action, pour prendre en considération leur environnement et leurs interactions externes.

Au regard de ces enjeux, notamment celui de la modernisation de l'administration, l'unique considération des effets est loin de répondre à ce besoin immédiat, eu égard au caractère quasi insaisissable de ses résultats et les difficultés liées à leur interprétation. De plus, la nécessité pressante d'une amélioration constante de la performance publique, se trouve en inadéquation avec ces expérimentations ou études d'impact, à portée restreinte et dont le sort est, quelques fois, incertain.

¹⁶¹ BRAUN (G), La réforme de l'Etat à l'étranger, Rapport d'information n° 348, Commission des finances, Sénat, Paris, 2001, p. 97. (Disponible sur <http://www.senat.fr>).

Dans ces conditions, la mesure de performance doit se remodeler en fonctions de ces nouvelles exigences auxquelles elle doit s'affronter. Sans aller jusqu'au point d'abandonner purement et simplement ces études d'impact, l'intégration du politique dans le cycle de gestion devient, alors, la clef d'une démarche globale d'évaluation, qui procède par une analyse minutieuse des processus d'une entité administrative, en rapport direct avec un programme public qu'elle est sensée mettre en œuvre.

Cette approche, en vertu de laquelle les volets gestionnaire et décisionnel s'épousent dans un cadre stratégique, marque la montée en puissance d'une approche intégrée de mesure de la performance publique, par le biais d'une démarche micro.

II - LA DIMENSION MICRO DE LA MESURE DE PERFORMANCE : L'EVALUATION GESTIONNAIRE

Au titre de notre cheminement à travers les déterminants de la forme et des traits caractéristiques, à la fois, de la démarche de performance à développer dans le secteur public et de l'évaluation qui doit en être faite, l'exercice de mesure s'est manifesté être, plutôt, penché vers une approche micro ; qui évalue la politique publique en question d'un point de vue gestionnaire.

L'adoption de la démarche micro de la mesure de performance publique ne vaut nullement un abandon de la dimension macro de l'EPP, c'est-à-dire celle qui porte sur l'impact des programmes d'actions de l'Etat. Il est, plutôt, question d'intégrer le politique dans le cycle de gestion, dans une optique de création d'un système intégré et global de gestion de la performance publique¹⁶².

Au terme de cette affirmation, la cohésion à chercher entre le cycle de gestion et la formulation des politiques, est celle de l'orientation de l'administration vers la prise en compte de la dimension stratégique de son action ; et de ne pas se limiter aux objectifs internes de gestion. Par conséquent, la formulation des choix stratégiques, en l'occurrence ceux de la conception des politiques publiques et la budgétisation, doit être le fruit d'un travail collectif, qui met en interaction directe les décideurs et les gestionnaires.

¹⁶² Voir dans ce sens : ARDOUIN (E) & BAUDOUIN (J-C), op. cit. p. 201.

C'est dans cette optique, d'ailleurs, qu'est conçu le système de suivi de la performance que nous avons développé dans la section précédente, en agencant le cycle de budgétisation en fonction d'une segmentation des activités par projets distincts, contenus dans les documents de performance (PAP et CRP), tout en développant un dispositif de contrôle de la performance via des indicateurs chiffrés.

La déclinaison des objectifs opérationnels en projets marque l'ascension d'un management par projet au sein de l'Etat, qui cherche à canaliser l'activité dans le sens de des orientations stratégiques, tout en définissant les moyens requis pour leur réalisation, ainsi que les critères à même d'en permettre l'évaluation.

Quoi qu'il soit de la généralisation d'un tel dispositif, qui reste, finalement, un projet en devenir, la philosophie qu'il véhicule est celle d'une gestion par « les activités et les processus »¹⁶³ ; qui adopte une approche de la performance basée sur l'analyse des coûts de chaque activité, par rapport aux prestations qu'elle produit, et sur l'analyse des risques que génère l'exercice de ces activités, en vue d'une sécurisation des processus.

Le processus¹⁶⁴ de production étant un ensemble d'activités, celles-ci se définissent comme un ensemble de tâches cohérentes et homogènes, réalisées par un individu ou un groupe, qui, tout en consommant des ressources, permettent de produire un certain nombre de prestations, destinées à un bénéficiaire (client ou usager) interne ou externe à l'organisation.

Au terme de cette approche de la performance par les processus, la gestion vise définir pour chaque service de l'organisation un ensemble de fonctions, ou d'activités, afin de permettre une application saine de l'analyse des coûts, généralement selon les méthodes *Activity Based Costing* (ABC) et *l'Activity Based Management* (BAM) qui en découle¹⁶⁵.

¹⁶³ ARDOUIN (E) & BAUDOUIN (J-C), op. cit. p. 222.

¹⁶⁴ Selon la norme NF ISO 10006 1998, le processus est « *un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entreprises dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques telles que les contraintes de délais, de coût et de ressources* ».

¹⁶⁵ ARDOUIN (E) & BAUDOUIN (J-C), op. cit. p. 225.

L'ABC est une méthode qui consiste à définir le coût d'une prestation, en fonction de sa consommation des activités. Autrement dit, si les activités consomment les ressources, les prestations, quant à elles se produisent en consommant les activités elles même. Ce rapport est mesuré à l'aune d'une nomenclature d'activités qui consiste à analyser le coût d'une prestation, en suivant son cheminement à travers un processus donné de l'organisation.

L'ABM, quant à elle, constitue une sorte d'aboutissement de la méthode ABM ; dans la mesure où elle exploite les données qui en sont issues, dans le but d'une amélioration continue des processus, s'inscrivant, par là, dans une démarche systémique de perfectionnement de la qualité et de la création de la valeur.

En addition à ces méthodes d'analyse des coûts, l'approche de la performance par les processus s'est manifestée par un autre volet qui a marqué une évolution en la matière, à savoir l'analyse des risques, pour une meilleure sécurisation des activités et des processus de l'organisation, marquant, de ce fait, une montée en puissance de l'audit et du contrôle internes dans la sphère publique, qui constituent, d'ailleurs, des procédés récents même pour l'entreprise.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Dans la première partie de ce travail de recherche, nous avons essayé d'analyser les fondements institutionnels et méthodologiques de l'évaluation de l'INDH, en la situant dans son contexte général, comme expression par l'Etat d'une volonté de promouvoir le Développement humain au Maroc, sur la base d'une action publique fondée sur une logique de performance.

Le positionnement de l'évaluation de l'INDH au centre d'une dynamique évaluative globale, engagée par le Maroc depuis le début du millénaire, fait d'elle point de départ inéluctable pour étudier le projet évaluatif marocain, en analysant cette expérience de révision des programmes de l'INDH, par rapport aux avancées théoriques et pratiques en la matière, apportées par la doctrine et les expériences des pays prédécesseurs dans ce domaine.

Le caractère instructif de l'évaluation des programmes INDH, est perceptible à travers son inscription dans la problématique mondiale d'institutionnalisation de l'EPP. En effet, très tôt l'on se rend compte de l'éclatement de la scène évaluative de l'INDH, en constituant le centre d'intérêt de plusieurs parties prenantes, dans l'absence d'une organisation claire et normalisée de la pratique évaluative au Maroc.

La problématique d'institutionnalisation de l'EPP ne concerne pas uniquement le volet structurel et organisationnel ; mais s'étend aux considérations d'ordre méthodologique, étant donné la pluralité des critères de la démarche évaluative. Là encore, le cas de l'INDH est riche en enseignements.

En effet, dans une démarche centrée essentiellement sur le critère de l'impact, les évaluateurs de l'ONDH ont fait usage d'une approche expérimentale dans leur appréhension des programmes de l'Initiative, pour mesurer la performance de cette politique, au regard des résultats finaux exprimés en termes de leurs effets moyen de traitement, sur les groupes bénéficiaires.

DEUXIEME PARTIE : L'EVALUATION D'IMPACT DES PROGRAMMES
INDH : ETAT DES LIEUX ET PISTES D'AMELIORATIONS

Etant éminemment centrée sur le critère de l'impact, l'appréhension de l'évaluation l'INDH à travers ses méthodes, nous amène à étudier la démarche méthodologique suivie dans la révision de cette politique. La modélisation de l'évaluation de l'INDH, constitue un exercice très instructif du point de vu méthodologique, étant donné le caractère inédit de cette expérience dans le contexte marocain.

En effet, l'originalité de la révision des programmes INDH réside dans l'envergure de cette expérience, exprimée en termes de structuration et de techniques utilisées par les évaluateurs de l'ONDH. La systématisation de l'évaluation a nécessité l'installation d'un dispositif évaluatif intégré, préalablement à la mise en œuvre des programmes.

Le caractère systématique et intégré de la démarche évaluative, a fait d'elle une composante de la politique de l'INDH et un gage de sa performance, même si cette dernière a été réduite dans la dimension restreinte de l'impact ; sans que les évaluateurs ne versent dans une vraie analyse des processus, qui tient compte de l'efficacité des programmes et de leur coût.

L'évaluation d'impact de l'INDH s'identifie, de par ses critères et ses méthodes, à la première génération d'évaluations dites scientifiques, basées sur des méthodes expérimentales, quasi-expérimentales ou encore économétriques, orientées généralement vers la détermination de l'effet moyen de traitement, produit par les programmes déployés sur les populations cibles, mesuré à l'aune d'un contrefactuel.

Bien que cette méthode présente des qualités indéniables d'efficacité et de simplicité, dans la détermination de l'impact de l'action publique, son application à la politique de l'INDH n'était pas une mission aisée, eu égard à la complexité de la réalité sociale à laquelle les programmes ont été appliquées, ce qui a constitué une source de biais considérable, malgré les avantages enregistrés (**Chapitre premier**).

Pourtant, l'intérêt majeur de la révision des programmes INDH réside, en addition à sa contribution dans l'amélioration continue de cette politique, dans sa considération comme un pas géant sur la voie de la mise en place d'un système national d'EPP. Cette expérience riche en enseignements, peut être exploitée comme un point de départ pour

conceptualiser une structure évaluative performante, en termes organisationnels et méthodologiques (**Chapitre deuxième**).

CHAPITRE PREMIER : L'ÉTENDU ET LES LIMITES DE L'ÉVALUATION D'IMPACT DE L'INDH

Le modèle évaluatif retenu dans la révision des programmes INDH, donne une image réduite de la démarche d'EPP au Maroc. En effet, sans que cette pratique soit suffisamment structurée, au point de constituer une politique nationale d'évaluation, le contexte marocain a indéniablement fait preuve d'une dynamique évaluative globale, avec à son centre l'expérience de l'INDH et sa méthode.

En appréhendant la politique de l'INDH par le prisme de l'évaluation, l'ONDH a posé le socle de la méthode expérimentale, conformément aux standards internationaux en la matière, comme moyen de la mesure d'impact des programmes publics au Maroc.

Dans notre étude de la méthode suivie pour la révision des programmes INDH, nous avons essayé de construire notre analyse autour de deux volets majeurs, qui peuvent reproduire synthétiquement la contexture de l'évaluation. Il sera, donc, pour nous de mettre en avant la stratégie globale et la démarche de déploiement de l'Initiative (**Section I**), pour, ensuite, se focaliser sur le bilan de cette évaluation, en termes de réalisations et de contraintes (**Section II**).

SECTION I: LA STRATEGIE GLOBALE ET LA DEMARCHE DE DEPLOIEMENT DE L'INDH

L'étude de la stratégie globale de la politique de l'INDH n'est pas un exercice inutile, mais un passage incontournable pour comprendre l'objet de notre démarche et l'étendu de l'évaluation qui en a été faite.

Puisée dans l'esprit de la nouvelle approche budgétaire, l'INDH s'est voulue une politique intégrée et multidimensionnelle (§-1), au modèle organisationnel conçu en

fonction du périmètre d'intervention des programmes, avec un système de gouvernance convergeant le local et le national (§-2).

§-1 L'INDH : UNE POLITIQUE INTEGREE ET MULTIDIMENSIONNELLE

La conception de l'INDH comme politique novatrice, qui met l'individu au centre de ses intérêts, s'est traduite par une rupture avec les orientations traditionnelles du développement humain, basées sur l'unique critère du progrès économique. Cette considération a fait de l'INDH une politique multidimensionnelle, qui suit une approche globale dans le traitement des problèmes sociaux.

Ainsi, l'INDH est venu dans un contexte où le débat sur les enjeux du développement humain au Maroc, a pris une ampleur sans précédent (**paragraphe I**). La mise en œuvre de cette politique s'est faite dans le cadre de quatre grands programmes (**paragraphe II**).

PARAGRAPHE I : LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DE LA MISE EN PLACE DE L'INDH

L'intervention de la politique de l'INDH est venue dans un contexte de sous développement humain et social exacerbé, où le Maroc a été pointé du doigt par les organisations internationales compétente en la matière, comme un pays qui accuse un retard considérable dans ce domaine (**I**). L'enjeu était, alors, immense pour l'Initiative considéré comme une issue pour sortir de la crise (**II**).

I – LE LANCEMENT DE L'INDH DANS UN CONTEXTE DE SOUS DEVELOPPEMENT HUMAIN AU MAROC

L'intérêt accordé au développement humain, depuis le début du millénaire, a fait de lui l'objet des politiques de l'Etat, qui s'est rendu compte, plus que jamais, que

l'approche de développement basée sur l'unique considération du volet économique, n'est pas en mesure de répondre à l'ensemble des préoccupations de la population et ses revendications sans cesse croissantes.

En effet, l'acuité des dysfonctionnements enregistrés au niveau des secteurs vitaux comme la santé et l'éducation, ainsi que le déficit social enregistré dans les milieux urbains et ruraux, exprimé en terme de pauvreté et de détérioration des conditions de vie de certaines parties de la population, ont accéléré le passage vers un modèle de développement mettant l'Homme au centre de ses intérêts.

La matérialisation de cette nouvelle orientation devrait se faire par la prise d'un certain nombre de mesures et d'actions, puisées dans un nombre de travaux d'étude et de recherche dédiés à la question du développement humain au Maroc, dont on dénombre le fameux rapport du cinquantenaire pour le développement¹⁶⁶, qui a eu le mérite d'effectuer un diagnostic minutieux et de dresser un bilan en la matière.

Au terme de ce diagnostic, un grand nombre de la population du Maroc vit dans des conditions de précarité et de marginalisation, marquées par l'absence des équipements et services sociaux de base, l'analphabétisme et le chômage. L'accent a été également mis sur l'inefficacité des politiques publiques de développement, exprimée par des résultats peu satisfaisants.

A l'image de cette situation insatisfaisante, le Maroc enregistrerait un retard énorme parmi les Etats membres de l'ONU, concernant l'indicateur du développement humain, et son indice en la matière reste au dessous de la moyenne régionale¹⁶⁷.

Dans ce contexte alarmant, l'enjeu était pour l'INDH de soulever le défi et d'apporter des solutions urgentes, qui soient à même de contrecarrer les effets lourds de cette situation de sous développement humain. Cette politique intégrée s'est voulue, plus qu'une réponse palliative et conjoncturelle, un projet global de développement qui apporte de nouvelles ingénieries d'intervention de l'Etat en matière sociale.

¹⁶⁶ Ministère de la Culture, op.cit.

¹⁶⁷ Le rapport 2007/2008 du PNUD avance que l'indice du développement humain (IDH) au Maroc est passé de 0,435 à 0,646 entre 1975 et 2005, ce qui constitue un retard par rapport à des pays de la région, comme l'Egypte par exemple, dont l'IDH est passé de 0,434 à 0,708 pour la même période.

Puisée dans la théorie du développement centré sur l'Homme, l'INDH a été amorcée par Sa Majesté le Roi le 18 mai 2005 par discours¹⁶⁸, comme une stratégie globale visant l'ensemble du territoire national, en apportant des programmes et projets structurants.

II – L'INDH COMME POLITIQUE DE DEVELOPPEMET HUMAIN AU MAROC

Le Discours Royal du 18 mai a mis l'accent sur quatre points essentiels, que les concepteurs de l'INDH ont pris en considération dans l'élaboration de cette politique, à savoir :

- La situation de pauvreté et de précarité qui ont atteint des degrés inacceptables dans plusieurs régions du pays, telle qu'elle a été relevé par le rapport du cinquantenaire, considéré comme un document de référence en la matière.
- Le besoin pressant de déployer des politiques publiques intégrées, qui s'inscrivent dans le cadre d'un chantier de développement global et multidimensionnel, impliquant l'ensemble des parties prenantes et couvrant les volets sociale, économique, éducationnel, culturelle et écologique, afin de stimuler la croissance économique et en faire profiter l'ensemble de la population.
- Rassembler tous les marocains autour du chantier de l'INDH, pour consolider leurs acquis vis-à-vis du choix d'ouverture sur le monde que le pays a adopté.
- La valorisation de l'histoire marocaine et son importance afin de tirer les leçons des errements du passé, ainsi que l'ouverture sur d'autres modèles de développement à travers le monde.

¹⁶⁸ Il s'agit du Discours Royal du 18 mai 2005 annonçant le lancement de l'INDH.

Dans cette optique, l'INDH s'est annoncée comme politique intégrée et multidimensionnelle, qui cherche à combler les insuffisances des politiques sectorielles, à travers une approche managériale qui se base sur l'interaction de l'ensemble des acteurs concernés par le développement humain au Maroc.

La matérialisation de cette vision de l'INDH s'est traduite par une feuille de route qui trace les missions essentielles à accomplir dans le cadre de cette politique. Ainsi, s'est fixée comme objectif de s'attaquer à la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, en donnant au développement humain une dimension qui transcende l'unique considération économique, tout en insistant sur les principes de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques¹⁶⁹.

Cela dit, le développement humain visé par l'INDH est sensé s'inscrire dans la durabilité, tout en s'imprégnant des valeurs universelles de respect de la dignité humaine, qui implique la garantie d'un minimum standard de droits pour la population ciblée, afin l'intégrer dans la société, tout en faisant d'elle, par le biais d'une approche participative, un acteur actif du développement escompté.

Au regard de cette vision, la sélection de la population cible s'est faite selon le critère de la pauvreté dans les zones rurales de l'exclusion économique en milieu urbain, en faisant usage des données du recensement de 2004, marquant, par là, une rénovation dans les méthodes d'intervention publique¹⁷⁰.

Cette intervention s'est faite par voie de programmes publics, conçus chacun en fonction d'études et de diagnostics déterminant la nature des actions à entretenir pour chaque problématique de développement humain considérée, dans une démarche allant du bas vers le haut ; dans la mesure où la programmation s'est faite selon des analyses effectuées au niveau territorial et avec une organisation administrative qui, comme nous allons le voir plus loin, assure la gouvernance des projets au niveau local et en rend compte aux organes centraux.

¹⁶⁹Plateforme INDH, Rapport, juin 2011, p. 17. Disponible sur : www.indh.ma (consulté le 23 août 2017).

¹⁷⁰INDH, Plateforme INDH, op.cit. p. 23.

L'institutionnalisation forte de l'INDH qui semble, de première vue, à même d'assurer une mise en œuvre célère de cette politique, n'est en réalité pas suffisante. En effet, la réussite de l'INDH ne dépend pas uniquement de facteurs intrinsèques, mais, également, de son interaction directe avec les autres programmes gouvernementaux et avec le secteur privé et la société civile.

Cela dit, un ensemble de risques d'environnement peuvent être attentatoires à l'aboutissement de l'INDH, notamment la qualité du système de gouvernance global de l'Etat et une importante instrumentalisation, pour des fins politiciennes et électorales surtout pour les projets confiés aux collectivités territoriales.

Or, seule une évaluation minutieuse des résultats de l'INDH peut donner une idée claire sur le degré de réussite sa réussite. D'ailleurs, la démarche de mise en œuvre de cette politique semble avoir prévu, dès le départ, une contexture des programmes adaptée à l'exercice évaluatif.

PARAGRAPHE II : LA DECLINAISON DE L'INDH EN PROGRAMMES OPERATIONNELS MESURABLES

Le caractère multidimensionnel de la politique de l'INDH, s'est reflété sur la contexture de ses programmes, qui ont inclut plusieurs secteurs d'activité, tout en couvrant l'ensemble du territoire national (I). La démarche de mise en œuvre des programmes s'est faite dans l'observation du concept de la convergence, en essayant d'impliquer toutes les parties prenantes (II).

I – DES PROGRAMMES MULTISECTORIELS A CIBLAGE TERRITORIAL

Dès le départ, les concepteurs de l'INDH ont agencé les programmes constituant cette politique de manière à être évaluables et compatibles avec tout exercice de quantification. En effet, le chantier de l'INDH a été décliné en quatre grands programmes opérationnels, prévoyant chacun un certain nombre d'objectifs mesurables par des indicateurs qui en permettent le suivi et la mesure d'impact.

La particularité de l'INDH se manifeste à travers le double ciblage de ses programmes ; dont deux à portée territoriale, en l'occurrence, le programme de lutte

contre la pauvreté en milieu rural et le programme de lutte contre l'exclusion en milieu urbain, et deux autres à portée nationale à savoir le programme de lutte contre la précarité des groupes sociaux les plus vulnérables et le programme transversal.

En milieu rural, le programme de lutte contre la pauvreté agit sur un critère de sélection de la population cible constitué par le taux de pauvreté ; qui doit être supérieur à 30 % pour qu'un groupe soit éligible à une intervention dans le cadre de ce programme. L'objectif étant de réduire ce taux de pauvreté d'au moins 10 %, ce programme a agit dans 360 communes rurales à travers le territoire national¹⁷¹.

Le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rurale prévoit six autres objectifs à savoir¹⁷² :

- Atteindre un taux de 75% de scolarisation des filles âgées de 6 à 11 ans ;
- Réduire d'au moins 20% le taux d'analphabétisme ;
- Améliorer le taux d'accès aux soins de santé de base ;
- Atteindre un taux de 100% d'électrification des zones ciblées ;
- Réaliser un taux d'accès à l'eau potable de 95% ;
- Promouvoir la gouvernance locale.

Quant au second programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, il s'est fixé comme mission de redresser les écarts de développement humain constatés à l'intérieur de la ville. Il vise à réduire le chômage et la pauvreté dans 264 quartiers dits défavorisés¹⁷³.

Ce programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, procède par la création d'équipements de base et en facilite l'accès à la population cible, dans une prise

¹⁷¹ ONDH, Rapport sur le Développement humain – Annexe statistique et cartographique-, 2008, p. 54. Disponible sur www.ondh.ma (Consulté 16 mai 2016).

¹⁷² Manuel des procédures de l'INDH, disponible sur www.indh.ma. (consulté le 25 mars 2016).

¹⁷³ ONDH, Rapport sur le Développement humain – Annexe statistique et cartographique-, op. cit. p. 67.

de conscience de la réalité sociale des franges de la population urbaine, surtout dans le milieu des jeunes, qui est confrontée à un mode de vie auquel elle n'a pas accès¹⁷⁴.

Ainsi, ce programme est sensé prévoir des problèmes de développement en milieu urbain, qui sont profondément différents de ceux rencontrés dans le monde rural. Il s'agit, donc, de soulever les défis liés au processus d'urbanisation et les autres problématiques qui en découlent, notamment le transport urbain, l'hygiène, l'insertion dans le marché de travail, la cohésion sociale et les problèmes de la petite enfance et des enfants abandonnés¹⁷⁵.

Le troisième grand programme constituant l'INDH est celui de la lutte contre la précarité. Son objectif principal est d'œuvrer à l'amélioration des conditions des personnes se trouvant dans une situation d'extrême pauvreté, telles que les personnes abandonnées ou sans abri. Il s'agit d'un « *programme à ciblage thématique qui vise les populations les plus fragiles* »¹⁷⁶.

A vrai dire, le programme de lutte contre la précarité est pratiquement urbain ; puisque la quasi-totalité des dépenses lui afférentes, soit 79 %¹⁷⁷, sont destinées à des populations urbaines vulnérables se trouvant dans des situations d'extrême pauvreté. Le ciblage des bénéficiaires se fait, dans le cadre de ce programme, entre autres, par l'aide d'associations œuvrant dans le domaine sociale.

Le dernier programme constituant l'INDH est le programme transversal, qui est de nature multisectorielle ; dans la mesure où il est sensé combler les lacunes des autres programmes, en vivant les zones non couvertes par ces derniers. Il est principalement orienté vers le monde rural, avec 59%¹⁷⁸ du total des projets prévus dans son cadre.

La particularité de ce programme, en plus de son caractère général, est ce que dans le langage de l'INDH appelé l'effet de levier ; c'est-à-dire l'implication des acteurs

¹⁷⁴ ONDH, Rapport sur le développement humain -2008-, p. 66. Disponible sur www.ondh.ma (consulté 16 mai 2016).

¹⁷⁵ ONDH, Rapport sur le développement humain -2008-, p. 10. Disponible sur www.ondh.ma.

¹⁷⁶ ONDH, Rapport sur la revue à mi parcours -2008-, p. 34. Disponible sur : www.ondh.ma (consulté le 24 juin 2017).

¹⁷⁷ Idem. p. 40.

¹⁷⁸ ONDH, Rapport sur le Développement humain – Annexe statistique et cartographique-, op. cit. p. 50.

externes à l'Initiative dans la mise en œuvre des projets. En effet, le niveau de partage de l'exécution des actions prévues dans le programme transversal avec les partenaires est des le plus haut parmi le restes des programmes.

II – UNE CONTEXTURE DES PROGRAMMES TISSEE AUTOUR DU CONCEPT DE LA CONVERGENCE

La notion de convergence implicitement véhiculée par l'INDH, consiste en le fait pour cette politique d'être un vecteur de l'implémentation, dans la sphère publique, d'un nouveau mode de gestion, qui fait de l'investissement dans le développement humain un moyen de revoir tout le système de gouvernance publique, en le reconstruisant autour du nouveau concept d'autorité¹⁷⁹.

Autrement dit, il s'agit de passer d'une administration centrée sur elle-même, à une autre orientée vers le citoyen, dans une interaction synergique entre les parties prenantes de l'INDH. Cette revue d'attitude est sensée être conjuguée à une réinvention des actions et des méthodes de gestion.

L'INDH est présumée être, pour ses concepteurs, le pivot autour duquel s'articulent des objectifs stratégiques, qui dépassent les objectifs opérationnels visés par ses projets. En effet, le développement humain dans son essence, suppose, plus que la réalisation du progrès matériel, un agissement sur l'Homme à même de provoquer une mutation de l'ensemble de la société.

De plus, la dynamique que l'INDH a créée entre les parties prenantes, implique une mutation dans la relation entre l'Etat, les collectivités territoriales, le secteur privé et la société civile. L'effet de levier généré par ses actions dépasse son objectif annoncé de réaliser les projets de l'Initiative, vers l'instauration d'une approche participative du développement et une réinvention de la gestion publique.

Cette conception ambitieuse de l'approche participative suppose, pour sa réussite, la mise en place d'une procédure claire pour harmoniser les efforts des partenaires. La

¹⁷⁹ ONDH, Rapport sur le développement humain -2008-, juin 2009, p. 35. Disponible sur www.ondh.ma. (Consulté le 06 juillet 2017).

convergence ne doit pas être une surcharge pour les gestionnaires de l'INDH, ou encore plus pour ceux des autres politiques sectorielles. La mise en convergence des différentes contributions des parties prenantes de l'INDH, doit se faire dans la célérité, que seule une construction organisationnelle solide peut garantir, d'où la nécessité d'un système de gouvernance suffisamment structuré.

§-2 LE MODELE ORGANISATIONNEL DE L'INDH : LA GOUVERNANCE DES PROGRAMMES ET LEURS DOMAINES D'INTERVENTION

La mise en œuvre efficace des programmes de l'Initiative, a nécessité la mise en place d'une structure organisationnelle conçue pour couvrir l'ensemble du territoire nationale, avec une direction centrale et des administrations implantées au niveau territorial (**Paragraphe I**). Cette organisation de rigueur, a été doublée d'un suivi par domaine d'intervention, basé sur une démarche quantitative (**Paragraphe II**).

PARAGRAPHE I : UN SYSTEME DE GOUVERNANCE CONVERGEANT LE LOCAL ET LE NATIONAL

Le modèle organisationnel adopté par les concepteurs de l'INDH est puisé dans le caractère multidimensionnel de cette politique ; qui agit dans des secteurs variés sur l'ensemble du territoire national. Ce modèle comprend une organisation centrale chargée de l'élaboration des stratégies et de la coordination entre mes organes locaux (**I**), et une organisation locale qui s'occupe de la mise en œuvre des projets (**II**).

I – LES ORGANES CENTRAUX CHARGES DE LA STRATEGIE ET DE LA COORDINATION

Le besoin, pour une politique à portée aussi vaste telle que l'INDH, de créer des espaces de planification stratégique et de coordination, afin de converger les efforts des acteurs, a nécessité la mise en place d'un Comité interministériel stratégique et d'un Comité de pilotage et de coordination nationale.

Présidé par le chef du gouvernement, le Comité interministériel stratégique dispose d'un ensemble de prérogatives qui ont trait, essentiellement, à l'arrêté du cadre stratégique et budgétaire de l'INDH. Il assure, à cette fin, la coordination entre les différents départements ministériels et valide les propositions du Comité de pilotage et de coordination nationale qui, à son tour, se charge de rendre compte sur la mise en œuvre des programmes et des bilans de l'INDH au Comité stratégique¹⁸⁰.

En réalité, cette organisation centrale consacre la portée managériale et stratégique de l'INDH, essayant d'impliquer activement tous les départements ministériels dans l'élaboration de la politique et des plans d'action de l'Initiative. Ce constat réitère l'objectif annoncé de l'INDH de réinventer le mode de gouvernance publique, en introduisant une approche participative dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets.

Dans cette optique, une Coordination Nationale de l'INDH, à portée purement administrative, a été créée pour dispenser un appui technique au Comité stratégique et à celui de pilotage. Le rôle important de cette instance consiste dans le jalonnement des étapes de l'Initiative, en fournissant des bilans et des statistiques incontournables pour un bon choix des actions à entretenir par les deux Comités centraux. La consolidation de ce rôle est considérée comme incontournable pour la bonne gouvernance des projets¹⁸¹.

En effet, la Coordination Nationale de l'INDH a fourni, depuis le lancement de l'Initiative en 2005, des informations détaillées et très poussées concernant les actions menées dans le cadre de cette politique, qui ont été employées non seulement dans la prise de décision concernant les actions à entreprendre, mais qui ont également servi à des fins d'évaluation.

II - UNE ADMINISTRATION TERRITORIALE CHARGÉE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

Au niveau territorial, le modèle organisationnel adopté est un peu plus complexe qu'au niveau national. Il est conçu dans l'optique d'assurer la participation effective de

¹⁸⁰ Plateforme INDH 2011-2015, publication de la Coordination Nationale de l'INDH, juin 2011, p. 56. Disponible sur : www.indh.ma (Consulté le 5 mars 2017).

¹⁸¹ Dans ce sens : Rapport sur l'INDH 2005-2014, acquis et enseignements, publication de l'ONDH, 2015, p.79. Disponible sur www.ondh.ma (consulté le 30 mars 2017).

l'ensemble des parties prenantes, dans le processus de mise en œuvre des actions de l'INDH.

Ce faisant, l'instauration des organes de gouvernance au niveau territorial s'est fait au diapason de l'organisation administrative décentralisée, en comptant des Comités régionaux, préfectoraux et provinciaux de développement humain. Au niveau des communes, l'INDH a prévu un Comité local de développement humain¹⁸².

Ces instances sont, principalement, chargées de valider les projets et les actions proposées dans le cadre des initiatives locales de développement humain. A cet effet, elles prodiguent un appui matériel en termes d'allocation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des projets. Elles assurent, également, la supervision et le suivi des opérations exécutées, ainsi que la conformité des projets aux plans régionaux et provinciaux de développement humain.

Quant au comité locale de développement humain, il s'investit, au niveau communal, dans la matérialisation de l'approche participative prônée par l'INDH. A cette fin, il joue un rôle de consultant pour les porteurs de projets. Il veille, également, sur la bonne exécution des projets validés et en assure le suivi et l'évaluation¹⁸³.

Ce dispositif constitué par les Comités que nous venons d'évoquer, a été renforcé par la création, aux seins des administrations provinciales et préfectorales, de divisions de l'action sociale, destinées à apporter de l'appui et à assurer la mise en œuvre des actions de l'INDH, tout en assurant un reporting sur l'état d'avancement sur le terrain.

Signalant que le fait marquant de ce système de gouvernance à multiple parties prenantes, est l'assignation de la gestion de l'INDH au ministère de l'intérieur, dont les services déconcentrés sont chargés d'exécuter les projets prévus par les comptes d'affectation spéciale (CAS) INDH, prévus dans le budget de l'Etat. Les chefs de déconcentrés, c'est-à-dire les Walis et gouverneurs le cas échéant, exercent un pouvoir de tutelle sur les CAS de l'Initiative Locale de développement humain (ILDH), prévus dans les budgets des collectivités territoriales et l'exécution des projets leur incombe.

¹⁸²Plateforme INDH 2011-2015, publication de la Coordination Nationale de INDH, op. cit. p. 70.

¹⁸³Idem, p. 79.

Le choix du ministère de l'intérieur pour exécuter les projets de l'INDH, s'explique par la taille de ce méga-ministère et son vaste réseau de services déconcentrés, avec tout cela signifie en termes de maîtrise du territoire national. La tutelle qu'il exerce sur les CAS-ILDH assignées aux collectivités territoriales, constitue un prolongement de son pouvoir de contrôle des budgets de ces communes, qui ne sont valides qu'après son approbation.

En effet, en termes purement budgétaire, la budgétisation des projets de l'Initiative se fait au vu d'un programme d'emploi¹⁸⁴, qui constitue l'équivalent d'une nomenclature budgétaire qui sert à imputer ces projets sur les CAS INDH/ILDH, selon qu'il s'agit du budget général ou de celui des collectivités territoriales.

A dire vrai, cette position dominante du ministère de l'intérieur en matière de mise en œuvre de l'INDH, a été sujet aux contestations et critiques ; du fait que la création et la réussite des projets sera hypothéquée, de part ce mode de gouvernance, par le degré d'engagement des walis et gouverneurs, et par les relations qu'ils entretiennent avec les assemblées élus des collectivités territoriales.

Or, à notre sens, ces arguments, même fondés, sont étroitement liés à la qualité du système global de gouvernance de l'Etat. Le fait d'avancer que ce modèle organisationnel, où la création et la pérennité des projets dépendrait du degré d'engagement de certaines personnes et de leur poids dans le conflit d'intérêt qui les lie aux autres parties prenantes de l'INDH, reste une question à analyser dans le cadre de la sociologie de l'organisation. D'ailleurs, une telle problématique constitue un objet pertinent de la démarche évaluative.

¹⁸⁴ Conformément à l'article 163 de la loi organique 113 -14 relative préfectures et provinces (B.O 6440 du 16 février 2016), « les CAS sont créés par arrêté, au vu d'un programme d'emploi ». En effet, ce dernier tient lieu de nomenclature budgétaire, concrétisant les projets autorisés par les assemblées délibérante.

PARAGRAPHE II : UN SUIVI DES PROGRAMMES BASE SUR UNE DEMARCHE QUANTITATIVE

Conjointement à une organisation administrative assez structurée des programmes, le suivi et l'évaluation constituent une composante de la démarche de mise en œuvre de l'Initiative. En effet, l'ONDH a très tôt fourni un premier bilan, même peu révélateur, de l'exécution des actions projetées, en procédant à la quantification des résultats des programmes INDH (I), présentée par secteurs d'interventions (II).

I – LA QUANTIFICATION DES PREMIERS RESULTATS DES PROGRAMMES

La mise en œuvre de l'INDH a été accompagnée d'un suivi minutieux, exercé par un ensemble d'acteurs, notamment la Coordination Nationale de l'INDH, l'ONDH et un certain nombre de départements ministériels et d'organisations internationales, qui ont produit des rapports et enquêtes spécifiques dans l'optique de rendre compte de la performance de cette politique.

A l'issue de l'exécution de la première tranche de l'Initiative (2005-2010), les observateurs de la politique de l'INDH, ont fait état d'un bilan globalement positif dans des rapports d'activités obéissant à une démarche quantitative, malgré un ensemble de disfonctionnements qui ont été enregistrés au niveau de l'exécution de certaines actions projetées.

Sans être hissés au rang de vraies évaluations d'impact de la politique de l'INDH, ces premiers rapports et enquêtes ont servi plus à la médiatisation de l'Initiative qu'à une réelle mesure de sa performance. En effet, une telle démarche nécessite un travail plus rigoureux qu'un simple recensement des réalisations quantifiables, étant donné la complexité de cette intervention publique.

Cet esprit d'engouement pour l'Initiative a été manifesté, également, par la BIRD qui s'est montrée enthousiaste à la mise en œuvre de cette politique, et lui a prédit un succès incontestable, en affirmant que les actions de l'INDH sont d'un apport

considérable dans l'amélioration des conditions socio-économiques des groupes ciblées et, indirectement, des groupes non ciblées¹⁸⁵.

Pour sa part, l'ONDH a donnée une image amplement positive sur l'Initiative, en la considérant comme la politique la plus avantageuse par rapport aux autres interventions publique dans le domaine du Développement humain. En effet, dans le Rapport de « revue à mi-parcours »¹⁸⁶ produit par cette institution ad hoc de suivi et d'évaluation, la satisfaction des personnes interrogées sur l'intérêt de l'INDH était quasi-totale, puisque 92% estiment que cette politique est nécessaire pour améliorer les conditions vulnérables des populations cibles.

Dans le premier rapport d'activité publié par la Coordination Nationale de l'INDH, concernant la phase 2005-2010, le suivi basé sur une démarche quantitative a produit des informations thématiques, sur la mise en œuvre de l'Initiative, qui fait ressortir les principales réalisations des programmes, classifiées par natures de dépenses, types de projets, domaines d'interventions...etc.

La démarche a, donc, consisté en un dénombrement statistique des bénéficiaires des actions, ainsi que des enveloppes budgétaires allouées pour le financement des projets, tout en mettant l'accent sur la contribution des chacune des parties prenantes dans le cadre des partenariats contractés.

L'observation des résultats des programmes INDH s'est, également, faite en distinguant, dans la première tranche de mise en œuvre qui s'étale sur 5ans, entre la toute première année 2005, durant laquelle l'exécution effective des actions prévues n'a commencé qu'en deuxième semestre, contrairement à la période 2006-2010, qui a connu une pleine réalisation des opérations projetées.

Pourtant, le commencement tardif de l'année de démarrage de l'INDH en 2005, n'a pas empêché le lancement de projets de taille et la mobilisation de sommes importantes pour la réalisation de 1 104 actions, dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté en milieu rural, celui de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain et le

¹⁸⁵Dans ce sens : BIRD, Rapport n° 71173, juin 2006, p. 10.

¹⁸⁶ONDH, Rapport sur la revue à mi parcours de l'INDH, op. cit. p. 62.

programme de lutte contre la précarité. Le financement de ces actions a nécessité une enveloppe budgétaire de **599.798.540,00 DHS**¹⁸⁷.

Pour ce qui est de la période 2006-2010, le rapport d'activité a relevé un avancement très important dans l'exécution des programmes de l'INDH, avec un investissement global de 14 milliard de DHS, destinés à la réalisation de 22 000 actions et projets, avec une focalisation sur le programme transversal. Cet investissement a bénéficié à une population de 1,5 million de personnes¹⁸⁸.

II – L'APPRECIATION DES RESULTATS PAR DOMAINES D'INTERVENTIONS

Dans la suite de cette analyse quantitative des principales réalisations de l'INDH, pour la première tranche (2005-2010), les observateurs ont procédé à une présentation des actions et projets par secteurs d'interventions. Il s'agit, à ce niveau, d'une confirmation du caractère multisectoriel de la politique en question, qui est sensée embrasser toutes les facettes d'un développement humain durable, pour tout le territoire national.

Dans cette présentation thématique, l'accent a été mis sur la diversité des actions et projets réalisés pendant cette première phase de l'INDH et qui ont eu, essentiellement, une portée locale. Ainsi, un ensemble d'infrastructures et équipements sociaux de base ont été installés, dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Ainsi, la classification des réalisations de l'INDH par secteurs d'activité, a fait relever l'allocation de 23% des dépenses investies à la mise en place d'équipements et services de base, au bénéfice des populations les plus défavorisées. Quant aux secteurs de l'éducation et la santé, ils ont été destinataires de 22% des investissements de l'Initiative pendant la première tranche allant de 2005 à 2010. Signalant que ces actions et projets ont coûté 6322 et ont bénéficié à 2,6 millions de personnes¹⁸⁹.

¹⁸⁷Coordination Nationale de l'INDH, Rapport d'activité (2005-2010), mai 2011, p. 38. Disponible sur : www.indh.ma (consulté le 09/09/2017).

¹⁸⁸Idem. p. 39.

¹⁸⁹Coordination Nationale de l'INDH, Rapport d'activité (2005-2010), p. 45.

Cette démarche par domaines d'interventions a, également, fait une présentation des enveloppes budgétaires allouées à chaque secteur, en précisant que les activités génératrices de revenus (AGR) et les actions destinées aux personnes en situations difficile, se sont accaparées de plus grandes part des investissements, avec 1 milliard 177 millions de DHS pour les premières et 1 milliard 819 millions de DHS pour les secondes¹⁹⁰.

Les actions et projets de l'INDH ont concerné d'autres secteurs non moins importants, comme la lutte contre l'analphabétisme, la protection de l'environnement, l'aménagement et la mise à niveau urbaine, ainsi que la formation des associations dans divers domaines techniques.

A travers des présentations graphiques et sous formes de tableaux, la démarche de quantification des résultats de l'INDH par secteurs d'interventions, a exposé le nombre d'actions et de projets mis en œuvre, le nombre des personnes bénéficiaires, les montants investis et le taux de réalisation. Cette présentation a permis de classifier les secteurs d'interventions concernés, sur la base d'un ensemble de critères.

Ainsi, si l'on s'accroche au critère des budgets investis, les actions liées aux infrastructures et services sociaux de base, ont eu la plus grande part des investissements avec plus de trois milliards de DHS. Or, si l'on retient le critère du taux de réalisation des projets, les AGR semble être au premier rang, avec 90% du taux d'exécution des actions programmées.

Quoi qu'il en soit, nous tenons toujours à soutenir que cette démarche quantitative ne constitue aucunement un vrai exercice d'évaluation de la politique de l'INDH. En effet, il s'agit plus d'une présentation statistique, qui loin d'être neutre, essaye de donner une image fleurissante de la mise en œuvre de l'Initiative, à travers la valorisation de ses aspects opérationnels, sans procéder à une mesure des effets réels qu'elle a produits, ni encore moins, faire une analyse des processus ou s'interroger sur la pertinence des choix de dépenses opérés.

¹⁹⁰Idem. p. 49.

SECTION II - LE BILAN DE L'ÉVALUATION DE L'INDH : LES CONTRAINTES ET LES REALISATIONS

L'exercice d'évaluation d'impact, notamment en matière sociale, est par nature problématique. Le fait pour l'évaluateur d'établir le lien entre les actions menées, dans le cadre d'un programme, et leurs effets sur la population cible n'est pas toujours évident. En effet, la démarche évaluative œuvre à mesurer les changements apportés par une action publique spécifique, sans les confondre avec ceux générés par d'autres politiques ou programmes, ou par tout autre facteur endogène ou exogène aux groupes évalués.

Sans faire une exception, l'évaluation d'impact de l'INDH aurait dû transiter à travers un ensemble de contraintes qui s'imposent aux évaluations de ce genre (§-1). Pourtant, même perfectible, le bilan de la mesure d'impact de l'INDH reste assez satisfaisant (§-2).

§ -1 : LES DIFFICULTES LIEES A LA MODELISATION DE L'ÉVALUATION D'IMPACT DES PROGRAMMES INDH

En matière d'évaluation d'impact des programmes publics, l'établissement de l'effet causal constitue le cœur de la démarche. A cet effet, la méthode expérimentale occupe une place de choix¹⁹¹, parallèlement aux autres modèles évaluatifs fondés sur l'observation. Or, dans le cas des politiques à assignation non aléatoire ; qui fondent leurs interventions sur des critères précis, les modèles expérimentaux ne trouvent pas à s'appliquer (**paragraphe I**). Pourtant, un ensemble de techniques non expérimentales sont utilisées pour mesurer l'impact des programmes, à travers la détermination d'un contrefactuel (**paragraphe II**).

PARAGRAPHE II : DE L'INCOMPATIBILITE DE LA DEMARCHE EXPERIMENTALE AVEC LES PROGRAMMES INDH

La modélisation de l'évaluation des politiques publiques, constituent une phase déterminante dans le processus évaluatif. Il s'agit du choix de la méthode la plus adaptée

¹⁹¹ IACE, Evaluation des politiques publiques en Tunisie, Tunisia Economic Forum, 2017, p. 26.

au critère d'évaluation retenu dans la démarche de l'évaluateur. Dans le cas de l'évaluation d'impact, qui nous retient à ce niveau, la méthode expérimentale est considérée comme le choix le plus pertinent (I). Cependant, la nature des programmes sociaux et leurs modalités d'interventions, font que des méthodes autres qu'expérimentales soient plus adaptées à la démarche évaluative (II).

I : L'INTERET DE L'EXPERIMENTATION COMME DEMARCHE D'EVALUATION D'IMPACT

En matière d'EPP, la méthode expérimentale constitue l'origine de la démarche. En effet, les premières évaluations amorcées aux Etats Unis pendant les années soixante, ont pris la forme d'expérimentations orientées vers la mesure de l'effet net des actions et programmes gouvernementaux, en établissant le lien entre l'intervention publique et son impact sur la population cible¹⁹².

A vrai dire, l'intérêt de la démarche expérimentale réside dans la rigueur de sa méthode ; qui procède par la reconstitution de la situation antérieure à l'intervention de la politique évaluée, en comparant des groupes de personnes choisis au hasard parmi les populations ciblées et celles qui n'ont pas fait l'objet d'une intervention. Dans le jargon de l'EPP, les bénéficiaires de l'action publique évaluée sont dits des groupes de traitements, alors que ceux qui non pas bénéficié de l'intervention considérée sont appelés des groupes témoins.

En pratique, la méthode expérimentale comprend un ensemble de modèles qui se distinguent les uns des autres, par une composition et une contexture propre à chacun, qui sont généralement déterminées par l'objectif de l'évaluation, sa portée et son ampleur. Pour n'en citer que les plus importants, trois principaux modèles expérimentaux sont à citer à savoir le modèle aléatoire avec groupe témoin, le modèle avec mesure après le programmes et le modèle à plusieurs blocs aléatoires¹⁹³.

Constituant le design classique de la démarche expérimentale, le modèle aléatoire avec groupe témoin procède par la constitution de groupes d'étude, sélectionnés

¹⁹²Dans ce sens : TROSA (S), op.cit. p. 23.

¹⁹³IACE, op. cit. p. 32.

aléatoirement, c'est-à-dire sans se baser sur un critère d'assignation précis, comme le taux de pauvreté ou le niveau intellectuel, parmi la population qui se trouvent dans le périmètre de la politique à évaluer.

Ces groupes tirés au hasard sont formés des participants à la politique en question ; qui seront répartis en deux blocs. Le premier sera exposé aux actions et mesures de l'intervention publique considérée et va constituer le groupe expérimental, ou de traitement, alors que le second bloc constituera un groupe de contrôle, ou un groupe témoin.

Dans cette démarche, le paramètre du hasard ou de l'assignation aléatoire est très significatif. Il est le garant d'une comparaison saine entre les deux groupes étudiés, en constituant un gage d'égalité entre les individus du groupe de traitement et ceux du groupe témoin ; pour que la différence constatée avant et après l'intervention de la politique évaluée, soit l'effet net de cette dernière.

Or, un ensemble de facteurs exogènes peuvent apporter des modifications à la situation des individus constituant les deux groupes et fausser, par là, la démarche de l'évaluateur. La prise de conscience de cette réalité, a fait que les praticiens de l'expérimentation sont allés dans le sens d'une redéfinition du modèle aléatoire avec groupe témoin ; en détournant la phase du passage préalable et, se sont contentés de la comparaison des groupes traités et de leurs témoins uniquement après la mise en œuvre de l'action publique en question.

Cette version allégée du modèle classique, présente un énorme avantage exprimé en termes d'économie de coût, de temps et d'effort à déployer dans l'expérimentation. Or, cette méthode manque de rigueur par rapport à la précédente, puisqu'elle suppose, sans vérification préalable, que les individus formant les groupes expérimentaux et ceux de contrôle, se trouvaient dans une situation égale avant le déploiement de la politique considérée.

D'ailleurs, c'est l'appréhension des erreurs d'appréciation des effets nets d'une politique, qui se trouve à la base de l'évolution des modèles expérimentaux. Dans ce sens, le modèle à blocs aléatoire est conçu dans l'optique de prévoir un ensemble de facteurs

qui peuvent fausser de l'évaluation. En effet, cette méthode agit sur la taille de l'échantillon ; en construisant des blocs contenant plusieurs groupes à l'intérieur, choisis selon des caractéristiques des individus, jugées à même d'influencer les résultats de la démarche expérimentale.

Là encore, le modèle à plusieurs blocs aléatoires présente la limite de la pluralité des caractéristiques de la population cible, qui pourraient avoir une influence sur les résultats de l'évaluation ; ce qui est susceptible de provoquer un élargissement démesuré de la taille de l'échantillon, à moins que la démarche se contente des critères les plus significatifs.

Signalant, également, que la plus grande limite des modèles expérimentaux, en addition à celles que nous venons d'évoquer, est l'absence de l'assignation aléatoire dans certaines politiques et programmes publics. En effet, l'expérimentation est fondée sur un échantillon tiré au hasard sur la population cible et celle du contrôle ; ce qui n'est pas possible dans le cas des interventions fondées sur des critères propres à un groupe sans les autres, ou encore, dans le cas des actions à périmètre large ; comme dans le cas des programmes INDH à portée nationale.

Face à ce biais de sélection, en vertu duquel les modèles expérimentaux ne trouvent pas à s'appliquer, un ensemble d'autres designs qui prennent en considération les facteurs externes à la politique analysée, sont utilisés par les évaluateurs.

II LES MODELES ADAPTES A L'EVALUATION D'IMPACT DES PROGRAMMES INDH

Face aux risques de biais que la démarche expérimentale présente dans le cas de l'évaluation des programmes sociaux, notamment ceux dits à assignation non aléatoire, un ensemble d'autres modèles quasi expérimentaux et non expérimentaux peuvent être utilisés dans la mesure de l'impact des politiques publiques de ce genre.

En réalité, le fait pour l'évaluation de l'INDH d'être fondée sur l'établissement du lien de causalité, entre les actions des programmes et les effets constatés sur la population cible, fait d'elle une continuité de la démarche expérimentale ; mais avec l'impossibilité

d'appliquer la méthode aléatoire, étant donnée les critères de sélection des bénéficiaires qui ont été déterminés suite à une étude préalable, fixant le taux de pauvreté comme condition d'éligibilité.

Ainsi, et comme nous allons le voir en détail plus loin, les évaluateurs de l'INDH ont usé de modèles dits intermédiaires, dans leurs démarche de mesure des effets de cette politique, en procédant au choix de groupes témoins présentant les mêmes caractéristiques que les groupes de traitements, en détournant, par là, la loi du hasard dans la construction de l'échantillon.

En procédant de la sorte, l'évaluation par le biais de modèles quasi expérimentaux suit la même logique de la méthode expérimentale, sauf que le choix de l'échantillon se fait d'une manière plus ou moins subjective, en cherchant une certaine similarité entre les groupes à étudier¹⁹⁴.

L'impossibilité d'user de la randomisation, ou du tirage au sort, dans la construction des groupes de traitement et de ceux du contrôle, a nécessité que la recherche du contrefactuel des programmes ou des politiques évaluées par les méthodes quasi expérimentales, se fasse à travers des expériences naturelles ; par opposition aux expériences contrôlées de la méthode expérimentale¹⁹⁵.

Ainsi, un ensemble de modèles intermédiaires ou quasi expérimentaux sont compatibles avec l'évaluation d'impact de l'INDH, qui est considérée comme une politique à assignation non aléatoire. En effet, ces modèles sont conçus pour vérifier les hypothèses causales dans ce genre d'intervention publiques.

Dans la pratique de l'ONDH, l'évaluation d'impact des programmes de l'Initiative s'est fait par le biais de deux principaux modèles quasi expérimentaux, que nous exposerons en détails à l'occasion de l'analyse des résultats de cette évaluation. Il s'agit

¹⁹⁴WHITE (H) & SABARWAL (S), «évaluation d'impact n° 8 : méthodes et modèles quasi expérimentaux », notes méthodologiques, publication de l'UNICEF. Disponible sur : <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/MB8FR.pdf> (consulté le 11 septembre 2017).

¹⁹⁵GUIVORD (P), « Les méthodes de la différence de différence, de variable instrumentale et de régression sur une continuité » In. Méthodes d'évaluation des politiques publiques : actes du séminaire, ouvrage collectif, édition DREES, France, 2011, pp. 46 à 53.

du modèle de la double différence (DD) et de celui de la régression autour d'une discontinuité.

A ce stade de l'analyse, nous précisons que les modèles quasi-expérimentaux fonctionnent de la même manière que les méthodes expérimentales ; dans la mesure où elle considère la politique ou le programme à évaluer comme une intervention qui consiste à traiter un phénomène social, dont les effets de ce traitement sont mesurables à travers un ensemble d'indicateurs associés à des objectifs.

Or, à la différence des méthodes expérimentales qui choisit le groupe témoin et celui de traitement d'une manière aléatoire, les modèles intermédiaires construisent la situation contrefactuelle selon le principe de l'auto sélection. C'est-à-dire que le groupe témoin est désigné par les évaluateurs, préalablement à l'intervention considérée, parmi les personnes ayant des caractéristiques semblables au groupe expérimental.

PARAGRAPHE II : LA DETERMINATION DU CONTREFACTUEL, OU DU GROUPE TEMOIN DES PROGRAMMES

L'imputabilité directe des résultats produits par une intervention publique, à un programme particulier, a toujours été le défi de toute évaluation d'impact, notamment en matière sociale (**I**), en raison des difficultés liées à trouver un contrefactuel, ou un groupe témoin (**II**).

I – DE L'IMPUTABILITE DES RESULTATS AUX INTERVENTIONS DES PROGRAMMES

La modélisation de l'évaluation d'impact des programmes INDH est une opération complexe, qui compte parmi ses éléments essentiels la question de causalité. Autrement dit, l'imputation d'un effet constaté sur un groupe à l'intervention d'un programme donné, n'est pas une tâche aisée, compte tenu des causalités inverses et de l'interaction avec d'autres facteurs externes, notamment les autres politiques publiques¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Les membres du Conseil d'analyse économique, « Évaluation des politiques publiques », *Notes du conseil d'analyse économique* 2013/1 (n° 1), p. 1-12. DOI 10.3917/ncae.001.0001

La notion de causalité inverse en matière d'évaluation d'impact des politiques publiques, renvoie au fait que l'effet recherché par une intervention d'un programme quelconque, n'est pas déterminé uniquement par les actions de ce programme, mais également par le degré dont le groupe bénéficiaire, généralement hétérogène, dépend de ces actions.

A titre d'exemple, si l'on souhaite mesurer l'effet d'une subvention sur l'amélioration de l'état de santé d'une population cible, il ne suffit pas de faire le lien entre les dépenses effectuées dans le cadre d'un programme d'aide médicale et la réduction d'une certaine catégorie de maladies ; parce que c'est les personnes les plus vulnérables dans le groupe qui consomment le plus de soins. Cela revient à dire que l'impact de ce programme est plus fonction de l'état de santé que des dépenses investies. Autrement dit, c'est l'état de santé des bénéficiaires qui détermine la dépense ; et non pas cette dernière qui détermine l'état de santé.

De plus, l'effet net à un programme donné se trouve, généralement, brouillé par l'interférence avec un ensemble de variantes, qui ont trait aux conditions propres à chaque individu dans le groupe choisi par l'intervention publique. Ainsi, le niveau de vie, l'état de santé et le degré de risque pris dans l'exercice des fonctions de chacun, influencent directement ou indirectement le résultat imputable à une politique donnée.

Cela dit, la prise en compte d'un certain nombre de spécificités inhérentes aux interventions publiques en matière sociale, nécessite une étude globale de l'ensemble des facettes des mutations apportées aux conditions de vie des groupes bénéficiaires, par cette politique multidimensionnelle.

En effet, pour une politique dont le champ d'intervention est aussi large que l'INDH, il n'est pas assez aisé de faire une corrélation directe entre les résultats observés et les actions spécifiques menées dans le cadre de l'un de ses quatre programmes¹⁹⁷. A ce niveau, l'identification des effets propres et leur imputabilité à une politique donnée se fait à travers la reconstruction de ce qui serait passé en l'absence du programme évalué, pour constater la situation de la population cible avant et après l'intervention.

¹⁹⁷ Rapport sur l'INDH 2005-2014, acquis et enseignements, op.cit. p. 99.

Or, les programmes INDH interviennent dans des domaines ouverts à d'autres politiques sectorielles, dont les effets peuvent facilement se mêler à ceux de l'Initiative. Le résultat propre de l'INDH serait mesurable, dans ce cas, si les évaluateurs arrivent à exclure tout facteur externe dans le calcul de l'écart entre la situation initiale et cette même situation après l'implémentation des programmes.

Devant cette situation, l'évaluation d'impact de l'INDH doit suivre un protocole rigoureux, qui garantit des résultats crédibles de la démarche évaluative. Un ensemble de techniques statistiques sont utilisées dans ce sens, afin de résoudre la problématique de l'impact causal.

D'ailleurs, et c'est le cas de l'INDH, les concepteurs des politiques publiques prévoient au départ ces écueils qui peuvent fausser l'évaluation, en incluant un certain nombre de repères, au sein des programmes, pour les rendre évaluables. Il s'agit, essentiellement, de seuils qui donnent lieu à l'intervention de l'action publique et des indicateurs qui s'associent aux objectifs opérationnels.

Dans ce sillage, l'un des indicateurs forts de l'INDH, conçus pour mesurer son apport dans l'amélioration des conditions socioéconomiques des populations cibles, est le taux de pauvreté. Par conséquent, la mesure de la réduction de ce taux, permet de déterminer le degré d'atteinte de l'objectif du programme de lutte contre la pauvreté, qui est l'écart entre le taux initial et le taux enregistré après le déploiement des actions du programme en question.

En procédant de la sorte, l'établissement de l'effet causal entre la réduction du taux de pauvreté et l'intervention des programmes INDH devient une mission possible, surtout avec la construction d'un contrefactuel.

II – LE CONTREFACTUEL, OU LA SIMULATION DE LA SITUATION INITIALE DU GROUPE TEMOIN

Selon la BIRD, le contrefactuel est une reconstruction de la réalité si le programme ou la politique objet de l'évaluation d'impact n'a jamais existé¹⁹⁸. En effet, la constitution d'un groupe témoin qui n'a pas été couvert par les actions de l'intervention publique objet de la démarche évaluative, semble être une solution valable et fondée pour contourner les pièges de l'évaluation.

Comme il est admis que « *l'évaluation d'impact est un problème de données manquantes*¹⁹⁹ », notamment en ce qui concerne l'influence des facteurs externes à la politique évaluée, le contrefactuel procure des éléments de comparaison raisonnables et permet de donner une image assez claire du groupe bénéficiaire, par rapport à la situation initiale.

Le contrefactuel constitue, alors, une sorte de simulation de la situation de la population cible, avant l'intervention du programme à évaluer. A ce niveau, le défi à soulever est la qualité de ce groupe témoin, car de sa validité dépend la réussite de l'ensemble de la démarche évaluative.

Ainsi, le choix de la méthode constitue une composante essentielle de la constitution d'un contrefactuel valable. En effet, l'outil méthodologique le plus raisonnable en la matière est l'enquête à plusieurs passages. C'est d'ailleurs la méthode retenue par l'ONDH dans l'évaluation d'impact des programmes INDH.

La construction du contrefactuel, à travers la méthode de l'enquête, consiste en le fait de relever dans un premier passage, préalablement à l'intervention publique, un ensemble d'indicateurs relatifs au « groupe de traitement » ; qui sera visé par les actions du programme à évaluer, et de faire, en même temps, la même opération pour un autre groupe, dit « groupe témoin » ; qui ne sera pas traité par le programme en question.

¹⁹⁸Dans ce sens : BAKER (J.L), l'évaluation de l'impact des projets de développement sur la pauvreté, BIRD, 2000, p.5.

¹⁹⁹MARTINEZ (S), « Méthodologie de l'évaluation de l'impact à l'intention des décideurs politiques », BIRD, décembre 2007, p. 7. Disponible sur : siteresources.worldbank.org/INTISPMA/.../MeasuringImpact_Martinez_Cairo_FR.pdf (consulté le 07 juin 2017).

Dans ce cas, l'effet net de la politique évaluée serait les changements constatés, dans un second passage, au niveau des indicateurs des deux groupes enregistrés au départ de l'enquête. Cela revient à dire que l'évaluation d'impact nécessite un effort d'accompagnement de la politique considérée, qui s'étale sur une longue durée, allant jusqu'à la fin du délai d'exécution du programme, avec des passages potentiels à mi-parcours.

Il relève de l'évidence que la méthode de l'enquête procède par voie d'échantillon. C'est le cas, également, de l'évaluation d'impact de l'INDH, qui a construit son échantillon dans les milieux rural et urbain, en se référant à la carte de la pauvreté de 2004, procurée par le HCP, pour relever des données socioéconomiques exploitables dans l'exercice évaluatif²⁰⁰.

La construction méthodologique de l'échantillon démontre que ce dernier ne peut avoir une représentativité nationale. En effet, les trois passages respectivement effectués par les évaluateurs de l'ONDH en 2008, 2011 et 2013, ont porté sur des groupes de moins de deux milles personnes, appartenant à des groupes de traitement et des groupes témoins. Les données collectées couvrent une variété des aspects de la vie des ménages visités, dans l'optique d'une extrapolation sur l'ensemble du territoire national, dans l'évaluation et l'interprétation des résultats de l'INDH.

L'objectif final de l'enquête est de construire un contrefactuel valable, permettant une comparaison saine entre la situation initiale et cette même situation après l'intervention des programmes évalués, pour relever l'effet net de la politique de l'INDH. Pourtant, un ensemble de conditions fixées par les experts²⁰¹ en matière d'évaluation d'impact des politiques publiques, sont à remplir, pour que la ressemblance entre le groupe de traitement et le groupe témoin soit établie.

Ces conditions ou normes se résument en trois points majeurs, retenus par les praticiens de l'évaluation d'impact des politiques et programmes publics :

²⁰⁰ Rapport sur les acquis et les enseignements de l'INDH (2005-2014), publication de l'ONDH, 2015, p.59. Disponible sur www.ondh.ma (consulté le 12 juin 2017).

²⁰¹ Ces normes relevées par la doctrine ont été évoquées par un ensemble d'écrivains. Citons entre autres : BIRD, l'évaluation d'impact en pratique, 2011, p. 45.

Premièrement, les deux groupes doivent représenter des caractéristiques assez similaires, les rendant quasiment identiques. En effet, sans que l'ensemble des unités constituant les deux groupes soient complètement pareilles, ils doivent en moyenne avoir des conditions de vie semblable.

Deuxièmement, les deux groupes sont sensés interagir de la même façon vis-à-vis de la politique en question. Autrement dit, le groupe témoin est présumé avoir la même attitude envers l'intervention publique en question, s'il en était destinataire.

Troisièmement, les deux groupes, de traitement et de contrôle, ne doivent pas être influencés par d'autres facteurs que la politique évaluée, en ce qui concerne les éléments retenus pour l'évaluation d'impact considérée.

A vrai dire, cette conception de l'échantillon et des normes de sa validité reste plus ou moins théorique. La pratique a démontré la difficile matérialisation des conditions tracées par les experts de l'évaluation d'impact, notamment pour les programmes à caractère social comme l'INDH.

En effet, un ensemble de limites se présentent à la construction d'un contrefactuel valable pour les programmes INDH, essentiellement en ce qui concerne les programmes à étendu nationale, qui des fois ciblent des catégories de problèmes qui sont éminemment spécifiques à un groupe ou une région sans les autres ; d'où la difficulté de trouver un groupe témoin.

Au regard de ce constat, les résultats de toute évaluation d'impact de ce genre restent approximatifs. Or, un ensemble de techniques et de méthodes développés en ce domaine, sont à même rendre la modélisation de cette évaluation possible et d'en atténuer l'acuité des facteurs de biais.

§ - 2 : LES RESULTATS DE L'EVALUATION D'IMPACT DE L'INDH

Au sens de notre démarche, les résultats de l'évaluation d'impact de l'INDH sont appréhendés plus du point de vu méthodologique ; que de la quantification des réalisations des programmes. Autrement dit, l'analyse sera focalisée, pour une grande partie, sur la

méthode suivie dans la mesure des effets de la politique en question, avec une présentation brève de résultats.

Ainsi, nous il sera pour nous de mettre en avant la démarche suivi dans l'évaluation d'impact de l'INDH, notamment en ce qui concerne sa modélisation, en démontrant que le processus d'évaluation de ces programmes a été assez maîtrisé en milieu rural (**Paragraphe I**). Par contre, en milieu urbain, les résultats étaient plus ou moins soutenables (**Paragraphe II**).

PARAGRAPH I : UN PROCESSUS ASSEZ MAITRISE EN MILIEU RURAL

Les conclusions de l'ONDH en matière de l'évaluation d'impact de l'INDH, relèvent une certaine aisance de trouver un contrefactuel en milieu rural, vue le caractère moins complexe de la composition des groupe ciblés par rapport au milieu urbain²⁰².

En effet, la méthode retenue par les évaluateurs était celle de la régression autour d'une discontinuité, vue son adaptabilité au programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Cette méthode que nous avons développée dans la sous section précédente, permet de calculer l'effet moyen de traitement apporté par l'INDH, en combinant un ensemble d'indicateurs (**I**), pour faire ressortir un ensemble d'impacts sur les conditions socioéconomiques des ménages traités (**II**).

I – UN ECHANTILLON CONSTRUIT AUTOUR DU CRITERE DE LA PAUVRETE

L'avantage de la méthode utilisée en milieu rurale, par les évaluateurs de l'ONDH, est le choix d'un critère clair et vérifiable pour construire l'échantillon, à savoir le taux de pauvreté fixé par le HCP à 30%. L'éligibilité à l'intervention des programmes INDH s'est octroyée, alors, selon la carte de pauvreté de 2004, dans la mesure où seules les communes accusant un taux de 30% ou plus sont éligibles pour faire l'objet des actions de l'Initiative.

²⁰² Rapport sur l'évaluation d'impact de l'INDH (2005/2010), publication de l'ONDH, 2012, p. 72.
Disponible sur : www.ondh.ma (consulté le 17 juin 2017).

Partant de cette règle, un échantillon de 1488 ménages, se trouvant dans une situation de pauvreté égale ou supérieure au taux de 30%, a fait l'objet de trois visites, ou passages, respectivement en 2008, 2011 et 2013, afin de collecter les informations nécessaires à l'évaluation d'impact de l'INDH, selon une approche qui s'est voulue, à la fois, descriptive et économétrique²⁰³.

En effet, le questionnaire adopté par les évaluateurs a compris des questions portant sur une variété de domaine, constituant le cadre socioéconomique de l'échantillon du groupe de traitement et du groupe témoin. Il s'est agit d'enquêter sur un ensemble d'aspects dont, essentiellement, les revenus annuels respectifs de chaque ménages, l'axé aux services de santé de base, à l'enseignement et le raccrochement aux réseaux d'eau et d'électricité.

Pour déterminer ce qui est dans le langage des évaluateurs appelé « un ménage gagnant », les enquêteurs ont retenu l'année 2008 comme époque de base, pour constater dans les passages postérieurs, en 2011 et 2013, l'évolution d'un ensemble de variables et, par là, leur influence sur la situation globale des ménages traités et de ceux qui ont constitué le contrefactuel.

Selon le rapport de l'ONDH sur les acquis et les enseignements des deux premières phases de l'Initiative, les caractéristiques des ménages retenues par l'échantillon, pour mesurer l'effet de cette politique sur l'évolution des revenus sont les suivantes²⁰⁴ :

- Le revenu du ménage ;
- Le sexe du chef du ménage ;
- La commune rurale de résidence ciblée ou non ciblée par l'INDH ;
- Les sources de revenus du ménage (valeurs des trois principales sources : vente de produits d'exploitation agricole familiale ; salaires d'une activité agricole ou non agricole ; activité indépendante ou d'employeur agricole ou non agricole) ;
 - Le nombre d'actifs occupés dans le ménage ;
 - Le nombre de chômeurs dans le ménage ;

²⁰³Dans ce sens : Rapport sur l'évaluation d'impact de l'INDH (2005/2010), op. cit.pp. 59 et 60.

²⁰⁴ Rapport sur l'INDH 2005-2014, op. cit.p70.

- Les coefficients budgétaires des postes de la dépense du ménage.

Pour ce qui est des autres aspects de l'étude, comme l'axe à l'enseignement et aux services de santé, ou encore à l'eau et à l'électricité, la modélisation de l'évaluation d'impact a adopté la même démarche ; en retenant des caractéristiques des ménages, servant à déterminer les variables à même de mesurer le gain des groupes traités en matière de réduction de la déperdition scolaire ou de la mortalité infantile.

II – L'IMPACT SOCIOECONOMIQUE DE L'INDH EN MILIEU RURAL

Partant du fait que l'approche de l'INDH est éminemment socioéconomique, la composition de l'échantillon constituant le contrefactuel des programmes a pris en considération le caractère global de cette vocation, en incluant une variété d'indicateurs qui ont servi de base à l'évaluation de l'impact de cette politique sur les conditions de vie des groupes traités.

En effet, la collecte de donnée auprès de l'échantillon a porté sur l'indicateur du revenu et de dépense annuels des ménages, leur taux d'accès à l'eau potable et à l'électricité, ainsi qu'un ensemble d'indices décrivant l'état de santé des populations cible, comme la masse corporelle des adultes et la mortalité maternelle et infantile.

L'analyse des données collectées par les évaluateurs de l'ONDH, en ce qui concerne la première phase de l'Initiative, fait relever un bilan global important, au moins d'un de vue statistique, en précisant que les actions menées dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural, ont augmenté le revenu des ménages ciblés de 49% en moyenne²⁰⁵.

Cette moyenne est quantitativement très significative, du fait que le programme évalué a pour objectif principal la réduction du taux de pauvreté en milieu rural. La décomposition de ce pourcentage, fait état d'une augmentation du revenu annuelle des ménages bénéficiaires de 10110,00 dirhams, soit 842,50 dirhams par mois.

²⁰⁵ Rapport sur l'évaluation d'impact de l'INDH (2005/2010), op.cit. p. 29.

En revanche, une analyse qualitative de cette augmentation des revenus des ménages traités par le programme, démontre l'effet distributionnel de l'intervention est très faible. En effet, l'amélioration constatée au niveau des revenus a profité aux franges de la population ciblée les moins pauvres, c'est-à-dire qui s'identifient à la classe moyenne, ce qui s'expliquerait par le fait que les projets choisis n'était pas adapté au traitement des éléments les plus vulnérables parmi les groupes de traitement.

Ce constat se confirme davantage, lorsque l'analyse des dépenses effectuées par les ménages traités relève l'orientation de ces revenus additionnels à des besoins autres que ceux de première nécessité, c'est-à-dire en premier lieu alimentaires. Ce qui revient à dire que, évidemment, l'augmentation des revenus a profité aux franges des populations traitées les moins pauvres ; qui l'utilise pour la satisfaction des besoins autres qu'alimentaires.

A l'opposée de cette amélioration significative des revenus des ménages traités, les évaluateurs de l'ONDH ont enregistré un faible impact de l'INDH sur l'accès de la population à l'eau et à l'électricité, même si l'Initiative compte parmi ses programmes un qui est dédié à l'accès aux services et équipements de base.

Cette situation s'explique par le fait que ce volet de l'intervention de l'INDH, a connu une interférence non négligeable avec un ensemble de programmes qui agissent dans le domaine de l'électrification du monde rural et de l'adduction et raccrochement des communes au réseau de l'eau potable.

A vrai dire, cette constatation ne vaut pas forcément l'échec de l'INDH dans l'amélioration des conditions d'accès de la population à de tels services de base, mais signifie une difficulté de relever l'effet spécifique de l'Initiative en la matière. Cela est, particulièrement, dû au fait que les zones témoins ont connu le déploiement de programmes performant dans le domaine de l'eau et de l'électricité, bien avant l'amorcement de l'INDH ; ce qui a été à même de diluer l'effet net de traitement de cette dernière, par rapport aux autres interventions²⁰⁶.

²⁰⁶ Voir dans ce sens : Rapport sur l'évaluation d'impact de l'INDH (2005/2010), op. cit. p. 83.

Les évaluateurs de l'ONDH ont, également, fait état d'un impact négligeable des actions entretenus dans les cadres des programmes INDH concernant la santé et l'éducation. En effet, l'analyse des données collectées dans ces domaines vitaux, démontre une faible incidence sur l'amélioration de la mortalité infantile ou encore sur la scolarité des enfants ruraux, qui n'ont connu aucun développement significatif imputable à l'Initiative.

Au terme de ces résultats constatés, il est clair que l'impact significatif de l'INDH a été enregistré au niveau économique, en apportant une augmentation plus ou moins importante des revenus et des dépenses des ménages traités. Par contre, l'évaluation a relevé une faiblesse des effets de l'initiative sur le volet social, caractérisée par l'inexistence d'une amélioration remarquable de l'accès aux services sociaux tel que l'éducation et la santé, ou encore le raccrochement aux réseaux d'eau et d'électricité.

Il s'agit ici d'une sorte de contreperformance des programmes INDH dans le domaine social, qui en, réalité, qui signifie pas forcément l'échec des interventions des programmes, mais qui est en lien direct avec la qualité de l'évaluation et de sa méthodes.

En effet, la qualité des informations définissant les indicateurs n'as pas été la même à tout les niveaux de la démarche. A ce niveau, il y a lieu de distinguer entre les données du HCP, les données communales et, finalement, celle collectées directement de la population constituant l'échantillon.

De plus, la taille de cet échantillon lui-même n'est pas sans incidence sur sa représentativité.

PARAGRAPHE II : UN PROCESSUS EVALUATIF PLUS OU MOINS BIAISEES EN MILIEU URBAIN

L'évaluation d'impact de l'INDH ne s'est pas déroulée de la même aisance au milieu urbain. La démarche était plus contraignante eu égard à l'hétérogénéité de l'échantillon, ce qui a nécessité un effort de modélisation plus complexe basé sur la méthode de la double différence (I), afin de surmonter les sources de biais qui se sont opposées aux évaluateurs (II).

I - UNE METHODOLOGIE COMPLEXE ET PEU ADAPTEE A LOBJET DE L'EVALUATION

Contrairement à qu'a été le cas dans l'analyse du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural, qui a retenu le taux de pauvreté de 30% comme paramètre d'éligibilité, le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain n'était pas évaluable à travers les méthodes de la RDD ; du fait que l'éligibilité à ce programme ne s'est pas faite sur la base un indicateur fixe et continu, mais plutôt sur un ensemble de considération plus ou moins déterminées.

A ce titre, la population ciblée a été choisie en fonction de plusieurs critères qui détermine l'acuité de l'exclusion sociale, notamment le taux de chômage, le taux de criminalité, l'occupation d'habitations insalubres ou encore l'absence de service et équipements de base ou de première nécessité comme l'accès à la scolarité ou aux services de santé.

De plus, l'éligibilité au programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, a répondu à un ordre de priorité qui ne retient que les zones les plus défavorisées et qui nécessite une intervention immédiate.

Au regard de ces deux caractéristiques du mode d'éligibilité audit programme ; c'est-à-dire la multitude des critères et la hiérarchisation des groupes bénéficiaire en fonction d'un priorisation plus ou moins claire, le principe de l'assignation aléatoire qui est à la base de la détermination du contrefactuel, n'a pas été respecté en milieu urbain.

Devant ce facteur énorme de biais, les évaluateurs de l'ONDH ont opté le modèle de la DD, qui est considéré comme le plus adapté à la démarche évaluative en l'absence des règles d'assignation aléatoire, eu égard à la capacité de ce modèle d'inclure l'influence des facteurs non observables ; c'est-à-dire ceux qui ne répondent pas à une valeur chiffrée, comme un indice ou un taux.

En effet, même en l'absence des règles d'assignation aléatoire, le modèle de la DD est conçu pour agir indépendamment des critères de sélection, qui n'étaient pas assez clairs dans le cas du programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain. La

« Double Différence » est en entendu dans le sens d'une double comparaison, « avant/après » et « avec/sans » du groupe témoin et du groupe de traitement.

Au terme de cette démarche, l'évaluation des effets du programme considéré se fait sur une base temporelle ; qui suppose un passage initial des évaluateurs, qui doit intervenir directement avant le commencement de la mise en œuvre des actions prévues par le programme pour, ainsi, comparer les données collectés au vu d'un questionnaire, un ou plusieurs passages intermédiaires ou finaux²⁰⁷.

Cette analyse longitudinale, basée sur la collecte et l'analyse des données effectuée sur un ou plusieurs passages, permet de calculer l'effet moyen de traitement, en combinant deux contrefactuels, qui se trouvent être l'évolution de la situation dans le temps pour le groupe traité et la comparaison avec les résultats obtenus sur le groupe témoin.

Malgré l'efficacité de la DD dans l'analyse des programmes sociaux, à assignation non aléatoire, cette méthode comprend des limites ; qui ont essentiellement trait au fait qu'un certain nombre de facteurs intrinsèques aux groupes traités, peuvent évoluer dans le temps, indépendamment des actions de l'INDH. De plus, la question du coût de la DD reste un inconvénient non négligeable.

II - DES RESULTATS PLUS OU MOINS SOUTENABLES DE L'EVALUATION

Le choix des populations urbaines à cibler ne s'est pas fait sur des critères précis, comme c'était le cas en milieu rural. La démarche dans ce sens a été fondée sur une appréciation individuelle des zones prioritaires, sans qu'une délimitation formelle en soit faite. Le ciblage a répondu à un ensemble de critères comme le taux de chômage, l'existence et l'amplitude de l'habitat insalubre, le déficit en infrastructures et services de base, ou encore le taux de criminalité²⁰⁸.

Cette multiplicité de critère a fait que les résultats obtenus, suite à l'analyse des données collectées par les évaluateurs de l'INDH, sont entachés d'un degré important

²⁰⁷ Dans ce sens : Rapport sur l'évaluation d'impact de l'INDH (2005/2010), op. cit. p. 90.

²⁰⁸ Rapport sur les acquis et les enseignements de l'INDH (2005-2014), op.cit. p. 45.

d'incertitude, que ce soit pour la première phase allant de 2005 à 2010, ou pour la seconde phase qui va de 2010 à 2015.

Prenons l'exemple du programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, son impact médian sur l'augmentation des revenus des ménages ciblés est uniquement de 3,8%²⁰⁹, ce qui est statistiquement peu significatif, surtout en le comparant au programme de lutte contre la pauvreté en milieu urbain qui, comme nous l'avons déjà mentionné, a amélioré les revenus de 49%.

Comme en milieu rural, l'effet distributionnel de l'INDH sur les dépenses des ménages de la ville, ciblés par son programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, n'a pas été de l'ampleur souhaitée ; du fait que l'analyse de l'échantillon révèle que l'augmentation plus ou moins significative du pouvoir dépensier a principalement profité aux strates moyens, sans avoir un impact important sur les plus démunis²¹⁰.

Ces résultats confirment la nécessité d'un recadrage des dépenses et leur nécessaire orientation vers les populations les plus pauvres. Ce qui revient à dire qu'il faut une reconsidération des critères qui ont été à la base du choix des quartiers à cibler, qui n'a pas répondu à une étude solide du terrain, et qui s'est contenté d'un ciblage géographique dénué du degré requis de transparence.

Dans le même sens, l'impact de l'INDH sur la population ciblée par le programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, par rapport à l'amélioration de son accès aux services de base, ainsi que son degré de satisfaction des services publics procurés par l'administration, reste très minime selon les conclusions de l'ONDH en 2010 et en 2015.

Cette situation s'explique, entre autre, par la problématique de gouvernance des programmes de l'INDH. En effet, la multitude des acteurs et leur sous encadrement, notamment en ce qui concerne les associations qui participent à la mise en œuvre des projets, ont eu un effet négatif sur l'épanouissement de l'Initiative en milieu urbain.

²⁰⁹Rapport sur l'évaluation d'impact de l'INDH (2005/2010), op. cit. p. 90.

²¹⁰Rapport sur les acquis et les enseignements de l'INDH (2005-2014), op.cit. p. 6.

De plus, le pouvoir de décision accordé aux autorités locales en matière de conception des projets et de leur exécution, a créé un certain déséquilibre dans le rôle des acteurs. En effet, que ce soit au niveau des budgets des communes ou de ceux de l'administration déconcentrée du ministère de l'intérieur, la budgétisation des projets se fait au vu d'un programme d'emploi approuvé par le gouverneur ou le wali.

Mieux encore, la représentation des associations dans les comités locaux et provinciaux de développement humain n'a pas été toujours assurée, ce qui va à l'encontre de l'esprit de l'INDH, qui s'est voulue un cadre global qui favorise la synergie entre les parties prenantes du développement humain et consacre les principes de la démocratie participative. Les instances de gouvernance de l'INDH ont, également, connu une faible participation des jeunes et des femmes dans leurs compositions²¹¹.

Il est évident que l'impact important de l'INDH a été enregistré au niveau de l'augmentation, plus ou moins significative, des revenus des ménages ciblés, sans, pour autant, avoir un effet remarquable sur l'accès aux services et équipements de base, ou encore améliorer la qualité du service public. Il s'agit, alors, d'un apport éminemment quantitatif, qui laisse poser un ensemble de questions sur le devenir et la durabilité de cette contribution à l'amélioration des conditions de vie des populations ciblées.

A notre sens, la réponse à cette interrogation ne peut pas être donnée par une évaluation d'impact, qui essaie par des méthodes statistiques, de mettre en avant les réalisations quantifiables de la politique de l'INDH, d'où la nécessité de méthodes novatrices de l'évaluation, qui transcendent la mesure des résultats vers l'analyse des processus.

²¹¹ONDH, Rapport sur la revue à mi-parcours de l'INDH, op.cit. p. 62. Disponible sur www.ondh.ma (consulté le 17 juin 2017).

CHAPITRE DEUXIEME - LES ENSEIGNEMENTS A TIRER : LES VOIES DE LA CONSTRUCTION D'UN SNE PERFORMANT

Au terme de notre cheminement à travers les déterminants de l'évaluation de l'INDH, nous avons réalisé la prééminence du critère de l'impact, sur la scène évaluative marocaine, au détriment des évaluations gestionnaires ; fondées sur une analyse des résultats de l'action publique, consistant à mesurer la performance directe des politiques publiques et, indirectement, évaluer les processus de leur mise en œuvre et les organes de gouvernance chargés de leur exécution.

Au regard de ce constat, la démarche évaluative au Maroc semble s'intéresser plus aux résultats finaux de l'action publique, sans se fier à la dimension macro de l'évaluation, qui se proclame d'une vision d'ensemble de la politique évaluée ; incluant, notamment, son volet stratégique exprimé par la pertinence des choix dépensiers et de ceux des programmes.

De plus, la mesure de l'efficacité et de l'efficience d'une politique publique, formant sa dimension micro, n'a pas pris une place de choix dans l'évaluation de l'INDH, qui s'est limitée au critère traditionnel d'impact. Or, ce genre d'analyse est devenu une nécessité, notamment avec la mise en place d'une budgétisation par programmes de dépenses, conçus dans l'optique de la réalisation des missions de la politique considérée.

Dans cette optique, la conception d'un SNE performant, doit obligatoirement transiter par une revue des méthodes utilisées par la démarche évaluatives ; qui est appelée à s'ouvrir sur de nouveaux outils d'analyse et s'intéresser aux critères de la performance et sa mesure, qui se veut comme une évaluation des intrants et des extrants d'un programme considéré, en tant que composante de la politique évaluée.

Nous essayerons, donc, dans ce chapitre dernier, de mettre en avant, dans un premier lieu, les possibilités méthodologiques qui se présentent aux évaluateurs, pour une appréciation de la performance globale des politiques et programmes, en analysant les tentatives de la Cour des comptes et des corps d'inspections dans ce sens (**Section I**). Dans un second lieu, nous essayerons de faire un rapprochement des points de convergence et de divergence avec les autres expériences étrangères dans ce domaine, afin de relever les déterminants d'un SNE performant (**Section II**).

SECTION I- LE DEVELOPPEMENT DE METHODES NOVATRICES D'EVALUATION : L'IMPLICATION DES IGM ET DE LA COUR DES COMPTES

Le développement de méthodes novatrices de la démarche évaluative nécessite, à notre sens, l'implication des institutions, administratives et juridictionnelles de contrôle a posteriori des finances publiques, non seulement dans le chantier de révision des programmes de l'INDH, mais dans le domaine de l'EPP en général.

En effet, les IGM et la Cour des comptes, en tant qu'acteurs essentiels de la scène évaluative au Maroc, sont appelés à jouer un rôle important dans la mise en place d'un performant SNE ; à travers l'harmonisation des efforts et l'unification des méthodes utilisées dans l'évaluation de l'INDH et d'autres formes d'action publique.

A ce niveau, il n'est pas inutile de passer en revue les travaux de ces deux intervenants majeurs, qui ont convoité la démarche évaluative au Maroc, en présentant des ressemblances et des dissemblances concernant les méthodes adoptées. Dans ce sens, il y a lieu de distinguer les travaux d'évaluations effectuées par les IGM, notamment l'IGF et l'IGAT, qui se sont focalisées essentiellement sur l'INDH, (§-1) et ceux de la Cour des comptes en sa qualité de juridiction financière, qui s'est lancée dans un chantier large d'évaluation des programmes et d'autres formes d'actions publiques (§-2).

§-1 : LES AUDITS-EVALUATIONS EFFECTUES PAR LES IGM : LE MODELE D'UNE EVALUATION GESTIONNAIRE DE L'INDH

Parler des travaux évaluatifs des IGM au Maroc, nous renvoie essentiellement à l'engouement pour la mesure de performance manifesté par les institutions de contrôle a posteriori des finances publiques, notamment l'IGAT et l'IGF, qui se sont lancées, individuellement ou conjointement, dans un ensemble de missions d'audits-évaluations effectuées dans le cadre de la réforme globale du contrôle de l'exécution de la dépense publique.

Cela dit, nous allons nous référer à un ensemble de rapports issus de ces missions, afin de cerner les contours de la pratique évaluative à laquelle se sont livrées les IGM au Maroc, pour se rendre compte que cet exercice a consisté, pour le moins en ce qui concerne les programmes de l'INDH, en une analyse des processus et des indicateurs de suivi des résultats, afin de déterminer le degré d'atteinte des objectifs (**Paragraphe I**), pour, ensuite, apprécier le dispositif de contrôle interne et de gestion des risques (**Paragraphe II**), dans une démarche empreinte à l'audit de performance²¹².

PARAGRAPHE I : L'EVALUATION DES PROGRAMMES INDH PAR LES IGM : UNE ANALYSE DES PROCESSUS ET DES RESULTATS

Aux termes de l'analyse évaluative à laquelle se sont livrées l'IGAT et l'IGF, la révision des programmes de l'INDH a été conçue dans l'optique d'un exercice de mesure de performance ; dans la mesure où elle procède par une appréciation de la mise en œuvre de la stratégie poursuivie par la politique en question. Au regard de cette évaluation gestionnaire, il s'agit d'examiner la traduction de la stratégie globale d'une politique publique en un ensemble de programmes d'action (**I**). Ensuite, l'exercice se poursuit par une vérification de l'atteinte des résultats des actions projetées (**II**).

²¹² Cette démarche constitue la consécration de l'orientation du contrôle a posteriori des dépenses publiques vers une démarche d'audit, constaté dans les travaux de l'IGF dont on cite : BOUSTA (M) & EL BOUZIDI (A), rapport de synthèse sur les audits de performance effectués par l'IGF pendant les exercices 2007 et 2008, publication de l'IGF, janvier 2010. (Disponible sur : http://www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/IGF%20%20rapport_synthese_performance%5B1%5D.pdf)

I – L'ANALYSE DES PROCESSUS : LA DEFINITION DE LA STRATEGIE ET SA TRADUCTION EN PROGRAMMES D'ACTION PUBLIQUE

La démarche poursuivie par les auditeurs de performance, lors de l'appréciation de la traduction des stratégies tracées dans le budget de chaque département ministériel, est celle de l'établissement du lien entre la dimension macro de la politique évaluée et sa projection dans le terrain ; c'est-à-dire sa décortication en programmes et objectifs opérationnels.

A ce niveau, l'accent est mis sur le fait de savoir si les départements ministériels en question disposent de plans stratégiques sectoriels de développement, et s'ils se sont engagés dans des politiques de déconcentration des moyens et dans des rapports contractuels ayant la performance comme visée, avec leurs services extérieurs²¹³.

A notre sens, deux points qui relèvent de ce constat s'offrent à l'analyse. Le premier est celui de l'affirmation que l'exercice évaluatif, tel que pratiqué par l'IGF et l'IGAT, se manifeste comme une forme de contrôle nouveau, qui a émergé au sein de ces deux institutions, suite à la mise en place de la réforme budgétaire de 2001.

En effet, la notion de stratégie comme déterminant de la budgétisation au sein de l'Etat au Maroc, n'est pas à considérer avant cette date, ni encore moins celle du contrat de performance, entre services centraux et déconcentrés. Ce qui revient à dire que, pris ainsi, l'exercice évaluative se présente comme une partie intégrante du système global de gestion de la performance lancée par la refonte de 2001, tel que nous l'avons exposé dans la première partie de ce travail²¹⁴.

Le second point que soulève l'examen de la corrélation entre stratégie et mise en œuvre, comme composante de la pratique évaluative, est celui de la confirmation du caractère gestionnaire de cet exercice. C'est-à-dire qu'il ne s'agit nullement d'interpeller la politique évaluée en terme de la pertinence stratégique du choix opéré ; mais seuls ses aspects gestionnaires sont questionnés. Autrement dit, l'analyse porte sur l'opérationnalisation de la stratégie considérée et jamais sur son bien fondé.

²¹³ BOUSTA (M) & EL BOUZIDI (A), op. cit.

²¹⁴ Voir première partie p.

Quoi qu'il en soit, l'analyse des processus de mise en œuvre des politiques publiques traduites dans des programmes, consiste en un passage en revue de la structuration de ces derniers, au niveau de chaque ministère, en terme de procuration du cadre budgétaire adapté à une meilleure mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la globalisation des crédits et l'agencement des nomenclatures budgétaire de manière à permettre de projeter des programmes homogènes.

L'analyse se pousse encore plus loin, en se focalisant sur chaque programme à part. Ce faisant, l'évaluation gestionnaire se manifeste encore plus clairement ; en suivant l'itinéraire de chaque objectif au sein du programme. Il s'agit, en fait, de définir la contribution de chaque activité du processus de mise en œuvre des objectifs du programme.

Cela dit, la nature des observations émises suite aux évaluations, tel qu'il relève des rapports élaborés par les auditeurs de la performance des programmes publics, s'annoncent, déjà, cadrées dans le périmètre des déterminants de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats ; c'est-à-dire l'acheminement de l'action de budgétisation dans la lignée de la stratégie globale de la politique publique.

A ce titre, en analysant les programmes, les critiques des évaluateurs ont été formés en fonction des écarts constatés entre les stratégies des politiques publiques et leurs concrétisations par des mesures opérationnelles dans le terrain. Ainsi, nous pouvons lire un ensemble d'observations émises dont nous retenons les suivantes :

- *« Le non accompagnement des stratégies élaborées d'une réflexion sur les ressources financières mobilisables nécessaires à leur concrétisation dans un horizon temporel déterminé ;*
- *L'éparpillement de certaines stratégies autour de nombreux axes non hiérarchisés ; d'où la difficulté d'identifier parfaitement les axes prioritaires ;*
- *La non formalisation des plans stratégiques, dans certains départements, dans des documents synthétiques approuvés ou validés par les autorités compétentes ; d'où un foisonnement de documents supportant les stratégies élaborées ;*

➤ *La traduction insuffisante des stratégies de développement dans la morasse budgétaire. Cette insuffisance de l'articulation entre les orientations stratégiques et leur traduction budgétaire est due à la faible restructuration des morasses budgétaires ;*

➤ *L'insuffisance de la communication autour des plans stratégiques retenus par leur large diffusion à tout le personnel autant au niveau de l'administration centrale que des services extérieurs et au niveau de l'ensemble des partenaires. »*

Nous pouvons, donc, conclure que l'évaluation des programmes, comme composante de la démarche évaluative suivi par les audits de performance, se veut, lors de l'analyse des processus, de mesurer le degré de cohérence entre la stratégie et son opérationnalisation. Il s'agit de déterminer à quel point les départements ministériels audités, se sont engagés à fournir le cadre budgétaire adéquat à une meilleure mise en œuvre des projets d'action publique.

A ce niveau, il y a lieu de s'assurer si les axes majeurs de la stratégie projetée ont été définis dans des plans d'actions. Il faut, ensuite, apprécier le cadrage budgétaire dans lequel seront déployées ses actions, en termes d'adaptation des morasses budgétaires et de l'allocation des crédits, ainsi que des ressources financières exprimées en disponibilités des fonds.

Au regard de ces premiers points de vérification, le second volet de l'analyse se proclame d'une évaluation des résultats des programmes, en établissant les liens entre les sommes investies et les réalisations quantifiables.

II - L'APPRECIATION DES RESULTATS : DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ET DE LA QUANTIFICATION

Le second volet de l'évaluation des programmes, en tant que déploiement de la politique publique et sa stratégie sur le terrain, est constitué par la mesure des résultats. Il s'agit, ici, du noyau dur de toute la démarche évaluative ; qui se présente comme une quantification des réalisations par l'application d'une rationalité économique aux choix budgétaires opérés.

A ce niveau, la mesure de la performance se focalise sur l'efficacité et l'efficience des dépenses effectuées. Pour aller dans cette voie, les évaluateurs sont allés dans le sens de revisiter les indicateurs de performance fournis dans les documents rétrospectifs et prospectifs ; c'est-à-dire les CRP et les PAP que nous avons développé lors de la première partie de ce travail.

En effet, les indicateurs de performance constituent le matériau essentiel de la quantification des résultats lors de l'EPP²¹⁵. A ce titre, l'établissement du lien entre les sommes investies et les extrants qui en ont été produits ne peut être fait que par voie de révision de ces indicateurs. Les exemples en sont très diversifiés ; tel le taux de mortalité infantile pour une politique de la santé de la maman et de l'enfant, ou encore, le nombre d'heures de scolarisation et de diplômes livrés par un établissement d'enseignement²¹⁶.

Or, l'évaluation issue de l'analyse des indicateurs est purement quantitative. Elle permet uniquement de mesurer les *outputs* d'une politique ; sans pour autant donner une idée sur les effets finaux de l'action publique (*outcomes*) ; c'est-à-dire son impact sur la société. Cette démarche quantitative ne procure pas une intelligibilité réelle des résultats de la mise en œuvre de la politique évaluée.

Quoi qu'il en soit, la quantification par voie d'indicateurs est, au moins, dans la pratique des ISC au Maroc, une composante essentielle de la démarche évaluative lors de la mesure des résultats d'un programme donné. En effet, les audits de performance tiennent à ce que soit vérifiée la production d'indicateurs d'évaluation des résultats par les départements ministériels concernés.

Dans ce sens, les évaluateurs vérifient la production des « rapports annuels de réalisation des indicateurs »²¹⁷, dont l'analyse permet de constater les réalisations physiques et financières des programmes déployés, ainsi que de détecter les écarts entre les prévisions et les réalisations effectives.

²¹⁵ Dans ce sens : PERRET (B), « DE L'ÉCHEC DE LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES (RCB) À LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) », op. Cit.

²¹⁶ Exemples cités par : COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSARD (R), op.cit. p 77.

²¹⁷ BOUSTA (M) & EL BOUZIDI (A), op. cit.

Au regard de ce constat, la nature du contrôle de l'effectivité des résultats se révèle sous la forme d'un contrôle sur pièces des documents retraçant l'exécution des actes de dépenses ! Ce qui revient à dire que nous sommes en présence d'une reproduction de la démarche traditionnelle du « contrôle-vérification », mais qui s'intéresse, cette fois, à d'autres catégories de documents et adopte de nouveaux critères comme les indicateurs de performance.

Or, pris ainsi, ce « nouveau contrôle » ne franchit pas la frontière de la vérification de la légalité externe des actes de dépenses, voire encore moins, du fait de la nature de la sanction des écarts et des défaillances par rapport à la norme ; qui se limite à l'émission des recommandations. Cela dit, une remise en cause de l'opportunité du choix opéré par les décideurs ne trouve pas à s'établir.

Pourtant, si nous nous lançons sur cette voie de liaison entre l'effectivité de la dépense et sa matérialité, qui est, d'ailleurs, une composante du contrôle traditionnel *a posteriori* de la dépense publique, nous réaliserons que les audits de la performance contiennent également une partie pareille au contrôle sur place, consistant à confronter les états d'avancements communiqués par les services ordonnateur avec les réalisations sur le terrain²¹⁸.

A ce titre, ce n'est pas uniquement l'efficacité de la dépense exprimée par sa matérialité, qui est interpellée, mais, aussi, quelques autres points de contrôle qui pourraient former les prémices d'une évaluation de l'efficacité de la dépense, mesurée à l'aune d'un certain nombre de critères, comme le respect des délais d'exécution, la qualité des études et des prestations architecturales.

Nous pouvons, donc, conclure que la mesure des résultats de l'action dépensière, dans le cadre des audits de performance des programmes publics, prend la forme d'une révision des documents de performance, tel que produits par les départements ministériels suite à l'introduction de la réforme budgétaire axée sur les résultats depuis 2001. Cette vérification des pièces et documents est doublée, comme constaté dans les rapports d'audit effectués par les ISC, d'un suivi de la matérialité des réalisations sur le terrain.

²¹⁸ Groupe de travail IGF / IGAT, « rapport de synthèse sur l'audit des opérations réalisées ans le cadre du programme de l'INDH », juin 2009.

Dans la suite de cette mesure des résultats, les écarts constatés par rapport aux objectifs fixés au départ, pousse l'analyse encore plus loin, en cherchant les entraves, ou les risques, ayant porté atteinte à une réalisation saine des missions des programmes.

PARAGRAPHE II : L'ANALYSE DU CONTROLE INTERNE DES PROGRAMMES INDH : UNE APPREHENSION DES RISQUES EN FONCTION DES OBJECTIFS

Le troisième volet de l'évaluation des programmes, après l'examen de la stratégie et des résultats de l'action publique entretenue, est l'analyse du dispositif de contrôle interne au sein des services gestionnaires. L'enjeu de cet exercice est de définir les risques, notamment d'environnement, susceptibles d'entraver l'atteinte des objectifs (**I**), pour, ensuite, déterminer les activités de contrôle à même d'endiguer ces menaces (**II**).

I – LES RISQUES D'ENVIRONNEMENT LIES A LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE L'INDH

A travers l'examen des travaux des IGM en matière d'évaluation de la mise en œuvre des programmes INDH, les risques d'environnement liés à la réalisation des objectifs de cette politique ont été répertoriés selon deux classifications. La première se proclame de l'éthique et de la déontologie des gestionnaires (**1**), alors que la seconde classification se rapporte aux questions d'ordre organisationnel, c'est-à-dire aux organes de gestion et de gouvernance des programmes (**2**).

1 – L'INTEGRITE ETHIQUE ET DEONTOLOGIQUE DES GESTIONNAIRES : DE L'ABSENCE D'UNE CODIFICATION DES NORMES

L'étude de l'environnement du contrôle interne, ou son audit, est un passage primordial sur la voie de l'évaluation du dispositif de gestion des risques mis en place par une organisation ; car de lui dépendent toutes des autres composantes ; du fait qu'il en

constitue le socle²¹⁹. Autrement dit, un bon dispositif de contrôle interne ne saurait subsister dans une organisation, sans que l'attitude des dirigeants et leur comportement soient favorables à l'épanouissement de ce contrôle.

A ce propos, l'intégrité éthique des gestionnaires vient en première position parmi les déterminants de la réussite du contrôle interne en place. De ce fait, l'audit de cette composante s'annonce comme une exigence de l'évaluation des programmes publics ; chose qui n'a, d'ailleurs, pas été omise par les évaluateurs de l'INDH, même s'ils ont conclu, dans des propos plus diplomatiques que professionnels, qu'aucun manquement aux règles de l'éthique et de la déontologie n'a été relevé pendant les missions d'audit de performance.

En effet, dans un rapport de synthèse, l'IGAT et l'IGF affirment que « *Les missions sont unanimes à relever la mobilisation des acteurs territoriaux pour la mise en œuvre des projets et leur forte adhésion aux esprit et valeurs de l'INDH. Même en l'absence d'un code d'éthique ou de déontologie spécifique à l'INDH, les rapports entre l'administration, les instances locales de gouvernance, les partenaires et les citoyens obéissent aux valeurs de probité et de morale, d'ailleurs largement reprises dans les dispositions légales et réglementaires régissant la fonction publique*²²⁰ ».

En l'absence d'un code d'éthique ou de déontologie spécifique, tel qu'il relève de la citation en haut, pose la question sur la maturité du dispositif de contrôle interne en place, voire même son existence au regard des standards internationaux en la matière.

En se référant aux normes de l'IIA, adoptées par la quasi-totalité des pays à travers le monde, un audit de l'environnement du contrôle interne doit retenir parmi ses méthodes, l'examen de l'attitude et du comportement des gestionnaires et de l'ensemble du personnel de l'organisation auditée par rapport aux stipulations des codes d'éthique et de déontologie en place²²¹.

²¹⁹ Dans ce sens : IFACI, Auditer l'environnement de contrôle, guide pratique, avril 2011. (Disponible sur : http://www.abf.tn/cours/documents/auditer_environnement_de_controle.pdf)

²²⁰ Groupe de travail IGF / IGAT, op. cit.

²²¹ IFACI, Auditer l'environnement de contrôle, op.cit.

L'importance des valeurs et principes d'éthique fait qu'ils sont tracés par la direction générale, qui les formalise dans des codes écrits mettant en avant le fait que l'organisation attend des collaborateurs qu'ils agissent avec intégrité, dans toutes les actions liées à l'exercice de leurs fonctions.

L'examen de la bonne conduite et la prévention des transgressions aux règles de l'éthique et de la déontologie est, également prévu par ces codes, qui prévoient des enquêtes périodiques servant à jauger le degré de la conformité des collaborateurs aux principes énoncés par la direction générale et, aussi, s'assurer de l'existence d'une procédure d'actualisation de ces documents.

On nous dira, donc, pas moins que la bonne conduite des responsables et de leurs collaborateurs au sein d'une organisation, constitue une condition *sine qua non* de la mise en place d'un dispositif de contrôle interne performant, d'où l'intérêt majeur de la formalisation des normes de l'éthique et de la déontologie. Pourtant, l'environnement du contrôle est constitué d'un autre élément non moins important, à savoir la compétence des organes de gestion et de gouvernance.

2 – DE LA COMPÉTENCE DES ORGANES DE GESTION ET DE GOUVERNANCE

Au vu de l'exercice évaluatif effectuée par l'IGAT et l'IGF, dans le cadre de la révision des programmes de l'INDH, l'évaluation de l'environnement du contrôle interne, sous l'angle de la compétence des organes de gestion et de gouvernance, s'est faite par l'observation de la constitution et du fonctionnement de ces organes, qu'il soit au niveau central ou dans les régions et provinces²²².

A ce niveau, l'exemple de l'INDH présente une organisation administrative adaptée aux objectifs de cette politique. Pourtant, un certain nombre de défaillances par rapport aux normes ont été constatées, notamment en ce qui concerne la mise en place et le fonctionnement des comités auxquels reviennent la gouvernance et la gestion des programmes. Il s'agit, essentiellement, des Comités Régionaux de Développement

²²² Groupe de travail IGF / IGAT, op. cit.

Humain (CRDH), Comités Provinciaux de Développement Humain (CPDH), Comités Locaux de Développement Humain (CLDH), ainsi que les équipes d'animation communales et de quartiers.

En effet, les évaluateurs ont enregistré l'inachèvement de la constitution de quelques uns de ces organes, voire leur absence totale. Pour ce qui est des comités déjà en place, les auditeurs ont relevé un manque d'assiduité dans la tenue des réunions et le suivi des activités engagées dans le cadre de l'INDH.

Des irrégularités ont été, également, détectées au niveau du respect ce qui convient d'appeler des règles de déontologie et de l'éthique ; du fait de l'enregistrement de certains cas d'instrumentalisation des projets INDH, notamment au niveau locale, à des fins politiques et électorales.

Le bilan, donc, de ce point de compétence et d'organisation des corps administratifs auxquels revient la gestion des programmes ILDH, s'annonce négatif. Ce qui, au regard des normes internationales relatives au contrôle interne, constitue un environnement très défavorable à la mise en place d'un tel dispositif.

En effet, il n'est pas uniquement requis que les dirigeants et le personnel d'une organisation soient d'un degré acceptable de probité et de responsabilité, afin que l'environnement du contrôle interne soit propice à son épanouissement ; mais il est exigé, aussi, un minimum de compétence et d'organisation sans lesquelles la droiture de l'élément humain n'aura pas d'effets gestionnaires considérables. La tenue d'un dispositif de gestion des risques, comme le contrôle interne, nécessite un certain niveau de savoir académique et professionnel dont il n'est pas envisageable de s'en passer dans une organisation²²³.

Vu cet ensemble de risques d'environnement et d'autres menaces liées à l'exécution des opérations dans le cadre des programmes publics évalués, une analyse des risques à même d'entraver l'atteinte des objectifs est exigée, afin de proposer les activités de contrôle adéquates.

²²³ Dans ce sens : IFACI, COSO 2013, pocket guide, juillet 2013.

II – L’EVALUATION DES RISQUES ET LA DETERMINATION DES ACTIVITES DE CONTROLE INTERNE DES PROGRAMMES INDH

Se situant au cœur de la démarche évaluative amorcée par l’IGAT et l’IGF, l’évaluation des risques opérationnels susceptibles de compromettre l’atteinte des objectifs des programmes de l’INDH et leur pérennité, a constitué une phase incontournable de cette mission de mesure de performance. A ce titre, un exercice d’analyse des processus est effectué dans le cadre des missions, consistant à répertorier les menaces et en apporter les réponses adéquates.

A ce niveau, les audits-évaluations ont enregistré un certain nombre de risques liés à la mise en œuvre des programmes de l’Initiative. Il s’agit essentiellement du caractère sommaire et approximatif des études techniques et de suivi, lancées a priori ou en parallèle aux projets déployés. Il en est de même des estimations financières qui ne correspondent généralement pas à la masse des travaux exécutés. Ces défaillances s’empirent par l’absence d’un contrôle technique réel de la part des maitres d’ouvrages²²⁴.

Cette situation s’explique, à notre sens, et c’est d’ailleurs indiqué dans les conclusions des rapports de l’IGAT et de l’IGF consultés, par l’inexistence d’une cartographie des risques ; qui retrace les entraves les plus fréquentes que rencontre la réalisation des objectifs des actions projetées, , ce qui témoigne d’un manque de suivi réel des reporting dressés, s’il en existe, par organes de gouvernance des programmes.

Au regard de ce constat, une bonne évaluation des risques constitue *«un des moyens privilégiés pour procéder à établir une cartographie des risques. La cartographie permet de positionner les risques en fonction de différents critères (impact potentiel, probabilité de survenance ou niveau. actuel de maîtrise..)»*²²⁵. D’ailleurs, cette potentialité est largement tributaire de l’existence d’un audit interne performant, ce qui n’est pas le cas dans la sphère de l’Etat au moment actuel.

²²⁴ Groupe de travail IGF / IGAT, op. cit.

²²⁵ Inspection Générale des Finances, Rapport relatif à la structuration de l’audit et du contrôle interne de l’Etat (en France), op. cit. p. 10.

Quoi qu'il en soit, l'évaluation des risques et leur identification donnent essentiellement lieu à la mise en place des activités de contrôle interne, qui constituent la partie apparente de ce dispositif²²⁶. Il s'agit d'un ensemble de mesure et de comportements de l'ensemble du personnel de l'organisation, qui sont intégrés dans les procédures de mise en œuvre des politiques publiques.

Les missions d'audits-évaluations des programmes de INDH , ont relevé trois formes d'activités de contrôle interne déployées par les organes de gouvernance et de gestion de l'exécution de ces programmes, qui sont les contrôles réglementaires, ceux relatifs à la sélection et à la programmation des projets et, enfin, les contrôles liés au suivi des réalisations et à l'évaluation²²⁷.

D'après cette classification retenue des contrôles, il y a lieu de constater que la sécurisation des processus de mise en œuvre des programmes, se proclame de deux ordres de considérations. La première à trait à la vérification de l'aspect réglementaire des actes de dépenses, exprimé par le contrôle comptable traditionnel, d'engagement et de validité. La seconde considération est liée à l'examen de la pertinence des choix dépensier opérés par les services ordonnateurs.

Ces deux niveaux de contrôles sont à même d'assurer le déploiement d'une action publique réglementaire et efficace, en termes de respect des lois et règlements en vigueur et de la détermination de l'éligibilité et de la faisabilité des projets.

Ces deux considérations constituent des objectifs majeurs de toute politique publique. Or, la finalité ultime de l'action de l'Etat ou de tout autre organisme public est sensé être le citoyen. Autrement dit, la démarche évaluative doit relever, en premier lieu, les effets réels de l'action évaluée sur la société, chose que ne permettent pas les évaluations gestionnaires, comme il peut être relevé de la lecture des rapports de la mesure de la performance des programmes.

²²⁶ IFACI, COSO 2013, op. cit.

²²⁷ Groupe de travail IGF / IGAT, op. cit.

§-2 : LES EVALUATIONS EFFECTUEES PAR LA COUR DES COMPTES : UNE PRATIQUE DERIVEE DU CONTROLE TRADITIONNEL

La cour des comptes, en tant qu'institution suprême de contrôle de l'exécution de la loi des finances, constitue le seul organe juridictionnel en la matière et l'unique institution reconnue compétente par la constitution, pour assister le parlement en matière d'évaluation des politiques publiques²²⁸.

Sans trop s'attarder sur les attributions de cette institution constitutionnelle, qui se résumant en des missions de vérification classiques, d'audit et d'inspection effectuées sur pièces ou sur place, nous devons rappeler que la cour des comptes est compétente, à la fois, pour juger de la régularité de l'exécution de la dépense publique et d'en examiner l'efficacité dans le cadre d'un contrôle dit de gestion, conformément à l'article 75 de la loi 62 99 sur les juridictions financières²²⁹.

En effet, les missions d'EPP effectuées dernièrement par la cour des comptes s'inscrivent dans le cadre de cet article, dans l'absence de toute autre disposition valable dans la loi 62 99, qui permettrait à cette institution l'exercice de sa nouvelle mission constitutionnelle qui est l'évaluation (**paragraphe I**) ; dans la mesure où le contrôle de gestion entendu dans l'article 75 se présente comme une mesure de l'atteinte des objectifs de l'action publique ; chose qui se trouve en phase avec la démarche évaluative, tel qu'initiée au sein des juridictions financières, dans un passage du contrôle à l'évaluation de la gestion (**paragraphe II**).

PARAGRAPHE I - LA NATURE DES EVALUATIONS EFFECTUEES PAR LA COUR DES COMPTES : DU CONTROLE TRADITIONNEL DE GESTION

Contrairement aux missions d'audit de performance des programmes, les EPP effectuées par la cour des comptes n'annoncent pas clairement leur nature. Or, l'interpellation du contenu des rapports issus de ces évaluations, démontre que cette nouvelle pratique s'identifie au contrôle de gestion, exercé traditionnellement par les

²²⁸ L'article 148 de la Constitution marocaine de 2011.

²²⁹ Loi n° 62 99, B.O n° 5030 du 15-08-2002.

juridictions financière, sur les services dépeniers (I), tel que adapté à la nouvelle démarche de contrôle désormais dévolue à la cour des comptes (II).

I – LA MISSION TRADITIONNELLE DE LA COUR DES COMPTES EN MATIERE DE CONTROLE DE GESTION

L'étude des missions de la cour des comptes à travers l'histoire, démontre l'existence, depuis toujours, des prémisses d'une démarche évaluative dans les contrôles traditionnels qu'exerce cette juridiction financière en matière d'exécution des dépenses publiques. Cette mission consiste, dans un premier lieu, en un examen de la régularité de la gestion (1) et, dans un second lieu, porte sur un contrôle de la performance (2).

I – LE CONTROLE DE LA REGULARITE DE LA GESTION EXERCE PAR LA COUR DES COMPTES

Conformément à l'article 75 du code des juridictions financières au Maroc, le contrôle de la régularité de la gestion se veut de l'examen de toutes les facettes de l'action dépenrière publique, sous l'angle de la conformité aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

La vérification porte sur les aspects procéduraux et opérationnels de la gestion, dans la mesure où il est procédé à l'examen de la légalité externe des actes de dépense, dans l'optique de définir les infractions aux normes de la régularité, afin de sanctionner les personnes responsables.

Cette démarche puisée dans la fonction d'inspection dévolue à la cour des comptes, se trouve parmi ces missions les plus traditionnelles, qui a pour visée la répression des manquements aux normes de régularité, qui débouche sur des jugements et arrêts des comptes, qui constituent l'aspect le plus manifeste du pouvoir juridictionnelle de la cour.

Dans le droit comparé, la pratique de la cour des comptes en France, relève, également, l'existence d'un double niveau de vérification dans les missions des juridictions financières. Le contrôle de gestion, dans le sens de la mesure d'efficacité,

constitue une attribution traditionnelle de la cour, à coté de l'examen de la régularité de gestion²³⁰.

Il va sans dire, que cette expérience française a marqué celle du Maroc, au moins au niveau de la formulation des textes régissant la cour des comptes, ce qui explique la grande ressemblance entre les statuts des deux juridictions concernant les attributions et la nature des missions.

Pas trop loin en Suisse, la cour des comptes de Genève fait la distinction entre l'audit de légalité²³¹, ou de régularité, celui de la gestion²³² et, dans une démarche nouvelle, l'évaluation de la gestion ; servant à auditer la performance de l'action publique²³³.

Il est, donc, évident que la pratique des juridictions financières en matière de contrôle de la gestion des services dépeniers, à l'échelle internationales, a toujours été celle de la vérification de la régularité, doublée d'un examen de l'efficacité et de l'efficience, exprimées par le bon usage des fonds et l'atteinte des objectifs, quitte à dire une mesure de la performance.

2 – LE CONTROLE DE LA PERFORMANCE DANS LA TRADITION DE LA COUR DES COMPTES

L'examen de la matérialité des dépenses exécutées, qui s'apparente à un contrôle de la véracité de la certification du service fait par les ordonnateurs publics, ainsi que l'appréciation du bon usage des fonds et la sincérité des états justificatifs produits par les services dépeniers, dénotent une certaine mesure de l'atteinte des objectifs et de la quantification des résultats de l'action publique, qui a jalonné l'histoire des juridictions financières, dans le cadre de leur mission traditionnelle de contrôle de gestion.

En effet, la mesure des résultats de l'action dépenière publique est mentionnée dans les textes juridiques relatifs aux compétences des juridictions financières, comme

²³⁰ Dans ce sens : Cour des comptes, Rapport public annuel 2015 – février 2015. Disponible sur : www.ccomptes.fr

²³¹ Cour des comptes de la République et Cantons de Genève, Rapport N 86, Février 2015.

²³² Cour des comptes de la République et Cantons de Genève, Rapport N 88, Juin 2015.

²³³ Cour des comptes de la République et Cantons de Genève, Rapport N 87, Avril 2015.

c'est le cas de l'article 75 de la loi 62-99 au Maroc. Cette attribution est, également, rappelée dans les préambules de la quasi totalité des rapports d'audit et de contrôle issu des missions de cet organe juridictionnel de contrôle des finances publiques.

A ce titre, selon un rapport de la cour des comptes française, « *le contrôle, ou l'examen, de la gestion a pour objet de s'assurer du bon emploi des fonds publics, son efficacité et son efficience* »²³⁴. Cette mention renvoi à la mesure de la performance, que nous avons développée en détail lors de la première partie de ce travail²³⁵, notamment dans son volet correspondant à la quantification des livrables des politiques publiques ; c'est-à-dire l'application d'une rationalité économique à l'action de l'Etat.

A vrai dire, la démarche évaluative inculquée dans la pratique des juridictions financières, au Maroc ou ailleurs, constitue une nouvelle forme de contrôle, dérivée du contrôle traditionnel de gestion, et qui « *se situe dans la continuité de l'appréciation que l'Institution a de tout temps portée sur le bon emploi des ressources publiques* »²³⁶.

II - L'INCLUSION D'UNE DEMARCHE EVALUATIVE DANS LES MISSIONS DE LA COUR DES COMPTES : L'EVALUATION DE LA GESTION

Dans le cadre de l'orientation des ISC des finances publiques vers l'évaluation, la démarche évaluative suivi par la cour des comptes est ici du contrôle de gestion traditionnellement exercé par les juridictions financières, pour être en phase avec les nouvelles fonctions du contrôle de l'exécution de la dépense publique, pour devenir « *un instruments stratégique d'aide à la décision* »²³⁷.

En effet, l'inscription de la cour des comptes dans le courant global de la réforme de l'Etat, implique l'inclusion d'une vision évaluative dans les contrôles de cette institutions, désormais appelée à « *vérifier la pertinence des hypothèses de travail définies*

²³⁴ Cour des comptes, Rapport public annuel 2015 – février 2015, op.cit.

²³⁵ P. 36 et suivant.

²³⁶ALVENTOSA (J-R), « La Cour des comptes : une place constitutionnelle renforcée », LPA 2008, n° 254.

²³⁷ESCLASSAN (M-CH), « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers à la nouvelle gestion publique », RFFP n° 101, 2008 .

ou des résultats présentés pour garantir la réalisation des performances »²³⁸, au lieu de se limiter à dénombrer les errements de la gestion.

La naissance de la démarche évaluative au sein des juridictions financières, comme une dérivée du contrôle traditionnel de gestion, est venue pour consacrer la nouvelle exigence de la performance dans l'Etat, non seulement au niveau de la quantification des livrables issus des dépenses publiques, mais aussi en ce qui concerne l'amélioration de la gouvernance globale de l'action dépensière ; à travers, notamment, l'évaluation de la stratégie des politiques publiques, c'est à dire les passer au crible de la pertinence.

Dans cette optique, la démarche évaluative s'avère plus complexe qu'un simple contrôle de gestion ; dans la mesure où elle est sensée éclairer les décideurs sur l'opportunité de leurs choix dépensiers, faisant, par là office de consultant.

L'évaluation exercée par la cour des comptes, est présumée mettre en évidence les liens de causalité entre les dépenses déployées et leurs effets à court terme et leur impact à long terme ce qui revient à dire que *« l'appréciation porte non seulement sur l'efficacité et l'efficience, mais également sur la cohérence, la pertinence et l'utilité de la politique publique »²³⁹*.

Au regard de cette affirmation, la définition de l'EPP faite par la cour des comptes se proclame d'une vision macro de l'action de l'Etat ; dans la mesure où elle transcende la limite micro de l'évaluation gestionnaire, qui, comme nous l'avons déjà démontré, s'est consacrée comme l'unique modèle envisageable de la révision des programmes et politiques publiques !

Quoi qu'il en soit, la détermination des traits authentiques de l'exercice évaluatif, tel que pratiqué par la cour des comptes au Maroc, à la lumière de la définition évoquée et comparativement à ce qui est le cas en France ou ailleurs, ne pourrait se faire sans l'étude des travaux issus des missions d'évaluation exercée par cette institution.

²³⁸ALVENTOSA (J-R), op.cit.

²³⁹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2015 – février 2015, op.cit.

PARAGRAPHE II - LA DEMARCHE EVALUATIVE DE LA COUR DES COMPTES : LE PASSAGE DU CONTROLE A L'EVALUATION DE LA GESTION

L'identification de la démarche évaluative, à travers l'interpellation des rapports issus des missions d'EPP exercées par la cour des comptes, permet d'avoir une vision plus ou moins claire, sur la nature de cet exercice. En effet, l'étude des évaluations de la gestion de l'action publique, traduite dans des politiques et programmes, fait relever deux constituantes majeures de cette nouvelle forme de contrôle à savoir l'examen de la cohérence (I) et de l'efficience et efficacité (II) des politiques publiques.

I – L'EVALUATION DE LA COHERENCE : L'ANALYSE DES ASPECTS STRATEGIQUES DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'analyse des rapports produits dans le cadre de l'exercice évaluatif, amorcé dernièrement par la cour des comptes au Maroc, permet de relever un premier aspect majeur de l'EPP ; qui est l'examen du volet stratégique de l'action de l'Etat. Cette démarche consiste à jauger la cohérence de l'action (1) et des acteurs (2), dans le cadre de l'atteinte des objectifs de la politique évaluée.

I – LA COHERENCE ENTRE LES COMPOSANTES DE LA POLITIQUE ANALYSEE : DE L'ARTICULATION DES PROGRAMMES

La vision stratégique de l'action de l'Etat, telle qu'introduite par la réforme budgétaire de 2001, implique une redéfinition de la conceptualisation des politiques publiques. Le passage à une budgétisation à visée managériale a instauré une ossature nouvelles de ces politiques ; pour les adapter aux nouvelles exigences de performance et d'évaluation.

Cette tendance s'est manifestée dans l'ossature de l'exercice évaluatif, tel que pratiqué par la cour des comptes, dans la mesure où les évaluations effectuées consistent en des révisions de l'ensemble de la politique considérée, qui va de la stratégie aux processus opérationnels, à travers l'analyse missions de chaque politiques, traduites dans des programmes, décomposés en projets poursuivant des objectifs précis.

Dans ce cadre, l'évaluation de la politique dans aspect stratégique signifie, dans la pratique de la cour des comptes, l'examen de la cohérence de ces composantes majeures, notamment les programmes projetés dans le cadre de cette politique, c'est-à-dire leur concordance et acheminement vers la réalisation d'un même objectif stratégique global²⁴⁰.

Au regard de ce critère de cohérence, l'accent est mis sur la prise en compte, lors de l'élaboration de la stratégie, de sa déclinaison en un ensemble de programmes d'action ; qui sont l'expression des dimensions sectorielles de cette stratégie globale²⁴¹. Autrement dit, chaque programme lancé dans le cadre de la stratégie ne doit pas être considéré, dans ses objectifs et résultats, indépendamment du reste des programmes, chose qui ne pourrait se réaliser sans des documents stratégiques de référence, élaborés à cette fin.

La cohérence et la synchronisation entre les programmes et les actions de la stratégie se proclame, également, de l'ordre des priorités qui doit être poursuivi lors de l'élaboration des projets et de leur mise en œuvre. A ce titre, les programmes dits « structurants » et ayant un impact durable sur la population, sont sensés venir avant ceux à effet direct et limité dans le temps.

Quoi qu'il en soit, la cohérence interne de la stratégie d'une politique publique, entendue dans le sens d'une certaine concordance de ses composantes, ne peut être considérée sans une cohérence externe, traduite par la coopération active des acteurs et des organes de gouvernance.

2 - LA COHERENCE ENTRE LES ACTEURS : DE LA GOUVERNANCE DES PROGRAMMES

Les organes de gouvernance sont constitués par les entités administratives, chargées de la mise en œuvre et du contrôle des programmes. La cohérence entre ces entités se proclame d'un engagement et d'une adhésion active au processus d'exécution,

²⁴⁰ Dans ce sens : Cour des comptes, évaluation de la stratégie MAROC NUMERIC 2013, rapport particulier n° 05/13/CH IV, février 2014.

²⁴¹ Idem. p. 11.

qui soit à même d'assurer une cohésion entre les composantes de la stratégie globale de la politique évaluée.

La cohérence entre les programmes se dit, alors, d'une approche d'ensemble que les acteurs de la politique considérée sont tenus de suivre, dans la réalisation de ces programmes. Autrement dit, le traitement des questions liées à la mise en œuvre ne doit pas se faire de manière parcellaire²⁴², mais elle doit tenir compte de la stratégie globale initialement tracée par la politique publique.

Les organes de pilotage et de gouvernance sont, également, sensés assurer un équilibre entre les régions en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes ; qui tient en ligne de compte les spécificités et le niveau de développement de chaque localité.

A ce niveau, l'évaluation de l'efficacité des organes de pilotage et de gouvernances par la cour des comptes, se fait à travers la vérification de leur fonctionnement concret, mesuré à l'aune de leur contribution effective dans l'exécution et le suivi des projets opérationnels, lancés dans le cadre des programmes tracés par la politique évaluée.

L'examen, par la cour des comptes, du bon fonctionnement des organes de pilotage et de gouvernance des programmes publics, se fait par le biais d'un certain nombre de critères, qui rejoignent ceux retenus par les organes administratifs de contrôle, notamment l'IGF et l'IGAT, en matière d'audit de performance que nous avons développé dans la sous section précédente.

En effet, l'analyse de l'apport de ces organes dans la mise en œuvre des actions projetées, consiste en un examen de la mise en place d'entités déconcentrées à même d'assurer, sur le terrain, un suivi de proximité et un reporting efficace vers les services centraux. Cet examen retient, aussi, un critère quantitatif consistant à dénombrer le nombre d'actions effectuées dans le cadre de la gestion d'un programme donné, comme le nombre de réunions tenues, de rapports dressés ou décentes sur les lieux²⁴³.

²⁴² Dans ce sens : Cour des comptes, Rapport sur le système de retraite au Maroc, juillet 2013.

²⁴³ Dans ce sens : Cour des comptes, évaluation de la stratégie MAROC NUMERIC 2013, op. cit.

L'évaluation de l'effectivité du rôle de ces institutions chargées du pilotage et de la gouvernance des programmes, est effectuée, également, par l'observation de leur autonomie ; traduite par leurs compétences et pouvoir décisionnel en matière de choix des projets à inclure dans un programme donné²⁴⁴.

A vrai dire, cette question du pouvoir décisionnel est d'un intérêt particulier en matière de gestion et de gouvernance des programmes publics. Cet intérêt est perceptible à deux niveaux d'analyse.

Le premier à trait à la pertinence des choix dépensiers ; c'est-à-dire l'aptitude de ces organes à concevoir des projets qui vont dans le sens de la stratégie globale de la politique publique en question, qui tient compte des effets escomptés sur la population cible, sans perdre de vue les contraintes liées à la faisabilité.

Le second niveau d'analyse du pouvoir décisionnel des organes de pilotage et de gouvernance des programmes, se rapporte à la nécessité d'un équilibre minutieux qui doit s'établir entre la marge de manœuvre qui leur est laissée et l'incontournable régulation de leurs attributions. Cela revient à dire que ces organes ne doivent pas être ni imagiers ou sans compétences effectives, ni, en revanche, être dotés d'une autonomie démesurée susceptible de faire dériver les projets de l'objectif central de la stratégie d'action publique.

II – L'EVALUATION DE L'EFFICACITE ET DE L'EFFICIENCE : L'APPRECIATION DU BON EMPLOI DES FONDS PUBLICS

L'analyse de la stratégie, en tant que composante essentielle de l'exercice évaluatif, est doublée d'une évaluation des résultats mesurés à l'aune de l'efficacité et de l'efficience, puisée dans la notion de contrôle du « bon emploi des fonds publics », traditionnellement assigné à la cour des comptes.

A ce titre, la démarche évaluative s'enchaîne sur sa dimension micro ; c'est-à-dire celle de l'analyse des *inputs* et *outputs* du programme considéré, en tant que composante de la politique globale évaluée. L'accent est, ici, mis sur l'aspect financier de l'action

²⁴⁴ Dans ce sens : Cour des comptes, évaluation de la stratégie MAROC NUMERIC 2013, op. cit.

projetée. Le retour aux indicateurs de performance s'impose, alors, comme déterminant essentiel de la quantification des résultats et de la mesure de la performance.

A vrai dire, à ce stade de l'analyse, la pratique évaluative telle qu'exercée par la cour des comptes se recoupe largement avec les audits de performance, effectués par d'autres institutions à caractère administratif, notamment l'IGAT et l'IGF dont les travaux en la matière, ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans le paragraphe précédent.

En effet, l'évaluation des résultats, en tant que dérivée du contrôle du bon emploi des fonds publics, dans le cadre de l'analyse des politiques publiques exercé par la cour des comptes, retient la question de l'efficacité ; mesurée par rapport à l'atteinte des objectifs, ainsi que l'efficience ; qui met le lien entre ces objectifs et leur coût²⁴⁵.

Quoi qu'il en soit, la mesure des résultats des programmes composant la politique évaluée revient, forcément, à l'analyse des indicateurs de performance tracés au départ par la stratégie. Ces indicateurs sont sensés être de nature quantitative et qualitative ; c'est-à-dire qu'ils doivent porter, à la fois, sur les questions d'ordre purement matériel, traduites dans les livrables concrets et mesurables en unités, et sur la qualité de ces livrables reflétés, naturellement, par la satisfaction des destinataires de la politique évalués.

Dans ce sens, la cour des comptes, dans son rapport sur l'évaluation de la « stratégie Maroc NUMERIC 2013 », à l'occasion de l'analyse des insuffisances relevées au niveau des indicateurs de performance des programmes composant cette stratégie²⁴⁶, reproche aux concepteurs de cette politique de n'avoir retenu que des indicateurs de nature quantitative, qui ne prennent pas en compte la dimension qualitative indéniable à toute action publique qui se veut performante.

²⁴⁵ Dans ce sens : Cour des comptes, rapport sur l'évaluation de la fiscalité locale, Mai 2015.

²⁴⁶ Les exemples d'insuffisances relevées par la cour des comptes, au niveau du choix des indicateurs de performance de la stratégie Maroc NUMERIC 2013, sont cités dans ces termes : « **par ailleurs, les indicateurs tels que conçus ne prennent pas en compte les avantages et les bénéfices des actions à mettre en œuvre. En effet, au niveau l'axe 2 : « E-Gov » qui vise à rapprocher l'administration des besoins de l'utilisateur en termes d'efficacité, de qualité et de transparence, s'est fixé comme seul indicateur le classement au niveau des instances internationales (indice ONU E-Gov, nombre de site e-gouvernement classés dans les 100 sites.ma). De même, le programme « GENIE » présente un autre exemple qui s'est focalisé principalement sur l'équipement en matériel informatique et non sur l'apport des TIC au niveau de l'amélioration de l'apprentissage ».**

SECTION II - BENCHMARKING INTERNATIONAL : LES DETERMINANTS D'UN SYSTEME NATIONAL D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'étude des travaux effectués en matière d'EPP au Maroc, démontre l'existence d'un double niveau d'appréhension de cette pratique ; dépendant du fait que l'on se place du côté des IGM ou de la cour des comptes. Ce constat se répercute sur le contenu et la démarche de chacune des évaluations, selon qu'elle est l'œuvre de l'une ou de l'autre de ces institutions.

A vrai dire, la problématique du contenu et de l'institutionnalisation de la pratique évaluative, est inhérente à l'ensemble des systèmes nationaux d'EPP ; et ne constitue pas l'apanage de l'expérience marocaine qui, admettons le, a beaucoup emprunté à « l'indéfinissable approche à la française », sans pour autant en être une copie mutatis mutandis ; du fait de ressemblances et de dissemblances enregistrées avec d'autres expériences étrangères (§-1).

Au regard de cette affirmation, la définition des traits caractéristiques d'un système national d'EPP au Maroc, qui est encore dans son état embryonnaire, doit se faire dans l'observation des leçons et enseignements à tirer des expériences des Etats prédécesseurs ; afin d'éviter un ensemble d'errements et d'engrenages dont s'est engouffrés plusieurs pays dans le droit comparé (§-2).

§-1 - LES EXPERIENCES ETRANGERES DE REVISION DES POLITIQUES PUBLIQUES : POINT DE DIVERGENCES ET DE CONVERGENCES

Le passage en revue d'un ensemble de modèles étrangers d'EPP, fait relever un certain nombre de points de comparaison avec l'exemple marocain, que ce soit au niveau de la démarche méthodologique adoptée ou en ce qui concerne l'organisation de la pratique évaluative. Le contenu des EPP se dévoile, à travers l'étude des travaux effectués en la matière, par un ensemble d'ISC dans le droit comparé, comme un exercice à deux niveaux.

Le premier se présente comme l'expression claire de la montée en puissance des « évaluation gestionnaire », qui a émergé concomitamment aux réformes budgétaires

axées sur les résultats. Cette forme d'évaluation s'est traduite dans les audits de performance des programmes publics, en donnant à la démarche évaluative le gros de ses caractéristiques (**Paragraphe I**).

Le second niveau de cet exercice évaluatif se présente comme une sorte de révision de l'action publique, dans le but d'en déceler les effets ou l'impact sur la population, que ce soit à l'intérieur ou en dehors de la budgétisation par programme. De ce fait, elle marque l'existence de l'EPP comme une fonction propre et indépendante des pratiques proches (**Paragraphe II**).

PARAGRAPHE I : L'ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE PAR PROGRAMME : DE LA RELATION AMBIGÛE ENTRE AUDIT DE PERFORMANCE ET ÉVALUATION

La question de la relation entre audit de performance et EPP, que nous avons soulevée tout au long de ce travail, a jalonné le cheminement historique de la pratique évaluative depuis sa genèse. L'affirmation que l'audit de performance serait l'incarnation de l'évaluation n'est pas loin d'être une réalité, tel qu'il relève de la pratique d'un ensemble de pays, anglophones surtout, qui ont très tôt initié l'audit de performance comme une manifestation de l'évaluation gestionnaire des politiques publiques (**II**), véhiculée par l'instauration de la budgétisation par programme (**I**).

I – LA REVISION DES PROGRAMMES PUBLICS : LE POINT DE RENCONTRE ENTRE L'AUDIT DE PERFORMANCE ET L'ÉVALUATION

La corrélation, voire la confusion, entre l'EPP et l'audit de performance n'est pas l'œuvre du hasard. En effet, ces deux fonctions, si nous avons à les séparer, poursuivent toutes les deux un unique objectif ; qui est la mesure de la performance de l'action publique. L'EPP, qui a été initiée, comme nous l'avons déjà exposé²⁴⁷, sous forme d'une mesure de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique, se trouve, alors, en phase avec la définition de la mesure de performance.

²⁴⁷ Voir chapitre deuxième de la première partie.

L'audit de performance, que nous avons amplement présenté dans le chapitre précédent, retient, également, la notion de quantification des livrables, surtout des programmes publics, en retenant une démarche d'analyse des processus et d'évaluation de la prestation des organes de gestion et de gouvernance, dans le cadre de l'exécution d'une politique, quitte à dire en mesurer la performance.

Or, la démarcation à faire entre ces deux fonctions se proclame d'une dimension macro de l'EPP, que l'audit de performance ne couvre pas. Il s'agit du jugement de la pertinence « *appropriateness* »²⁴⁸ de la politique évaluée. La portée politique, au sens strict du terme, de l'évaluation comparativement à l'identité gestionnaire de l'audit, fait que celle-ci aspire à remettre en cause le bien fondé des choix et de l'opportunité des décisions prises par les managers, ministres en l'occurrence.

A notre sens, ce constat, à lui seul, ne va pas jusqu'à faire de l'EPP une fonction parfaitement indépendante de l'audit de performance ; parce que si en théorie l'octroi de la dimension macro à l'évaluation et la spécification de l'audit dans la dimension micro de l'analyse de l'action publique, semble dresser les cloisons étanches entre ces deux fonctions, la pratique démontre que le jugement politique duquel se prévaut l'évaluation, est basé sur les résultats de l'audit de performance.

Au regard de ce constat, nous pouvant ouvertement affirmer que l'audit de performance constitue l'incarnation de l'EPP, dans le domaine de la gestion, ou tout simplement son outil.

Pourtant, la différenciation entre les deux notions persiste toujours ; du fait d'un certain nombre de critères de démarcation, qui s'ajoutent à l'aspect dimensionnel que nous avons évoqué. Il s'agit, essentiellement, de l'évaluation de l'impact (outcomes) d'une politique, que l'audit de performance ne procure pas, au moins d'une façon directe. A cette mesure d'impact s'ajoute, comme point de convergence, le positionnement temporel de chaque exercice. En effet, si nous pouvons avoir des évaluations *ex ante* et d'autres *ex post*, l'audit de performance est par définition postérieur à l'action projetée.

²⁴⁸ MCPHEE (I), Evaluation and Performance Audit: -close cousins or distant relatives?-, Australian Audit Office, February 2006. P. 18.

Quoi qu'il en soit, l'interconnexion entre audit et évaluation se confirme dans la pratique. L'audit de performance est par la force des choses un outil de l'EPP, voire une forme de cette évaluation, notamment en matière de la révision des programmes. Les éléments d'introspection que procure l'exercice d'audit, en matière d'évaluation des programmes publics, en termes de mesure de performance et d'analyse des processus et des organes de gouvernance de l'action publique projetée, nous amène à dire que cet audit de performance constitue la forme la plus aboutie d'EPP.

II – L'AUDIT DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES : LA FORME LA PLUS ABOUTIE DE L'ÉVALUATION GESTIONNAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'étude de la pratique évaluative dans un ensemble de pays relevant du Commonwealth, dissipe les équivoques sur la relation entre audit et évaluation, en présentant l'audit de performance comme forme de l'EPP. A ce titre, l'exemple australien est riche en enseignements, à travers les travaux de l'Australian National Audit Office (ANAO), dont le large agenda d'audit de performance des programmes publics, constitue un appui majeur à la démarche évaluative et en présente une forme d'action²⁴⁹.

Dans ce sens, la place de la notion de programme dans l'institutionnalisation de la démarche évaluative est primordiale. En effet, l'action publique moderne, issue du NPM, privilégie le programme comme support efficace de réalisation des stratégies et leur traduction en projets et objectifs opérationnels. Il s'agit du moyen le plus adéquat pour répertorier les priorités et de les inscrire dans un cadre stratégique, délimité par la durée et la population cible²⁵⁰.

Dans cette optique, la notion de programme constitue un terrain fertile pour l'exercice d'évaluation. Sa structure fondée sur une triple dimension, ouvre la voie à

²⁴⁹Dans ce sens: MACKAY (K), «Two Generations Of Performance Evaluation And Management System in Austria» in ECD Working Paper Series, N° 11, February 2004, p. 3. «Indeed, the ANAO's strong support for evaluation, which continues to the present day, and its active program of performance audit - **themselves a form of evaluation** – have provided invaluable support for Australia's two generations of performance evaluation and management system».

²⁵⁰ Dans ce sens : Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, Etude de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc, décembre 2014, p. 19. (Disponible en ligne sur :

l'épanouissement de la démarche évaluative ; dans la mesure où elle prend en considération la corrélation entre les moyens et les objectifs, inscrits dans un cadre temporel déterminé, afin de responsabiliser les gestionnaires en fonction de la performance.

A ce titre, l'exemple australien constitue une illustration claire de ce modèle d'évaluation basé sur la mesure de la performance des programmes. En effet, l'ANAO, équivalent de la cour des comptes, produit annuellement quarante (40) rapports d'audit de performance, soit 50 % de son activité, destinés au parlement et aux instances administratives étatiques et locales, dans la finalité d'aider les gestionnaires de ces entités à maîtriser les programmes dont ils sont responsables²⁵¹.

Le terme maîtrise est, ici, révélateur du contenu de ces évaluations de programmes. La démarche suivie par l'audit de performance vise à analyser les processus et les activités au sein de chaque projet constituant le programme révisé. La maîtrise dont il s'agit est, alors, perceptible en termes d'endiguement des risques liés à l'atteinte des objectifs de l'action publique. La fortification et le perfectionnement du dispositif de contrôle interne, au sein de l'organisation gérant un programme donné, constitue une composante incontournable de la performance escomptée.

La finalité ultime étant la sauvegarde des deniers publics contre le gaspillage et toute autre forme de contreperformance, la maîtrise est, en définitive, celle de la dépense. Autrement dit, la démarche évaluative dans sa globalité, en agissant par l'audit des programmes, aspire à jauger l'efficacité et l'efficience des sommes investies dans des projets publics.

Dans ce sillage, l'exemple canadien, considéré comme l'un des systèmes d'évaluation les plus aboutis au monde, rejoint cette logique d'axer la démarche évaluative sur le sort de la dépense publique, en s'inspirant largement de la notion anglo-saxonne de

²⁵¹ Dans ce sens : Idem, p. 14 et 15.

« *value for money* » ; qui privilégie la mesure de l'efficacité des politiques et programmes, sur toute autre considération²⁵².

Les exemples sont encore à multiplier, sur l'interconnexion entre audit de performance des programmes et évolution de la démarche évaluative, dans un grand nombre de pays à travers le monde, du fait de l'indéniable nécessité de mesurer l'efficacité et l'efficacité de l'action publique, afin de mettre sur les rails une démarche évaluative, qui se veut un levier de la construction d'un système global de performance.

Or, le caractère macro de l'EPP transcende l'exercice d'audit de performance, ou en constitue une continuité ; dont la mesure ou elle tend vers l'analyse et l'étude des effets (*outputs*) des programmes et d'autres formes d'actions publiques.

PARAGRAPHE II - LES AUTRES FORMES D'ÉVALUATION : L'ÉTUDE D'IMPACT DES PROGRAMMES ET D'AUTRES FORMES D'ACTIONS PUBLIQUES

L'évaluation gestionnaire, constituée essentiellement par l'audit de performance des programmes, n'est pas le seul exercice évaluatif qui est fait de ces derniers. En effet, la pratique des ISC dans le droit comparé, prouve qu'un programme public peut, à la fois, vu du prisme de l'auditeur et de l'évaluateur (I). D'autres actions publiques, notamment des dispositifs juridiques et administratifs, peuvent, également, faire l'objet d'évaluations (II).

I – L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES : LA MESURE D'IMPACT (*OUTPUTS*) DE L'ACTION PUBLIQUE

L'évaluation d'impact est, comme nous l'avons déjà évoqué, le point de démarcation le plus évident, au moins en théorie, entre audit de performance des programmes et EPP. Autrement dit, si la mesure de performance porte sur les résultats directs de l'action publique, l'évaluation est présumée donner une idée sur les effets définitifs sur les destinataires.

²⁵² Dans ce sens : Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, op. cit, p. 20.

Si l'on tient toujours à la comparaison des pratiques des ISC en la matière, à travers les pays, l'exemple suisse semble être d'un intérêt particulier. En effet, la Cour des comptes, qui est chargée du contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, compte parmi ses missions l'évaluation de la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'Etat²⁵³, ce qui se trouve en phase avec le triptyque de l'EPP.

La pratique de la Cour des comptes suisse en matière d'évaluation, rejoint la logique de la séparation entre audit de performance et démarche évaluative propre. L'étude de ses rapports en la matière, d'ailleurs en abandon, réitère ce constat.

En effet, dans deux rapports différents, le premier porte sur un exercice d'audit de performance²⁵⁴ et le second sur une évaluation²⁵⁵, la Cour analyse la politique cantonale en matière de réinsertion des chômeurs, qui comprend plusieurs programmes, de deux points de vue différents, déterminé chacun par la dimension étudiée de cette politique, de manière à ce que chaque exercice évaluatif dévoile un volet précis de l'objet de l'étude.

Ainsi, dans le rapport n°29/2014 qui porte sur l'audit de performance, l'intérêt a été accordé au coût des mesures d'insertion professionnelle (MIP), en rapport avec les objectifs atteints et au taux de l'atteinte de ces objectifs. Autrement dit, il s'est agit de quantifier les résultats de l'intervention de l'Etat dans ce domaine, en fonction d'un certain nombre d'indicateurs.

A ce titre, la Cour a retenu « *afin de mesurer l'efficacité et l'efficience des MIP, trois indicateurs : le taux de retour à l'emploi pour l'efficacité, la relation coûts/taux de retour à l'emploi pour l'efficience, ainsi que le taux d'abandon qui impacte à la fois sur l'efficacité et l'efficience* »²⁵⁶.

²⁵³ Cour des comptes de la République et Canton de Genève, Evaluation du chèque annuel de formation et de l'accès des adultes à un premier niveau de qualification, rapport n° 92 de novembre 2015.

²⁵⁴ Cour des comptes du canton de Vaud, audit de performance des mesures cantonales d'insertion professionnelle destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale, rapport n° 29 du 3 novembre 2014.

²⁵⁵ Cour des comptes de la République et Canton de Genève, rapport n° 87/2015, op. cit.

²⁵⁶ Cour des comptes du canton de Vaud, rapport 29/2014, op. cit. p. 4.

En revanche, le second rapport, n° 87/ 2015, relatif à l'évaluation de cette politique de chômage, s'est focalisé, tel qu'il ressort de ses termes²⁵⁷, sur l'adéquation entre les effets et les objectifs atteints de cette politique. En d'autres mots, il s'agit de mesurer ce qui est communément appelé l'impact ou le résultat définitif ; qui est sensé dresser les cloisons étanches entre évaluation et audit de performance.

Or, même dans ce présumé exercice d'évaluation d'impact, des critères de mesure de performance ne cessent de rejaillir. En effet, pour juger l'adéquation des effets avec les objectifs, le rapport 87/2015 relatif à l'évaluation des MIP, évoque leur efficacité ! Mieux encore, il cite le rapport 27/2014 portant sur l'audit de performance de ces MIP comme une référence de ses analyses²⁵⁸, ce qui revient à dire que l'audit s'incarne dans l'EPP, à la fois comme forme et comme méthode de cette évaluation.

Toutefois, cette certitude est nuancée par d'autres considérations qui donnent à l'évaluation une portée plus large que l'audit de performance. En réalité, abstraction faite de la portée politique, dans son sens politicien, que pourrait avoir la démarche évaluative, celle-ci se démarque, également, par l'étude de phénomènes administratifs extra financiers ou budgétaires, dans une démarche expérimentale.

II – L'EVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE EN DEHORS DES PROGRAMMES : DE L'ETUDE DES PHENOMENES EXTRA DEPENDIERS

La montée en puissance et l'ancrage de la notion de programme au sein de l'action publique, est une caractéristique de la réforme managériale de l'Etat, qui prône une logique de performance ; à travers la détermination préalable des objectifs, des moyens et du cadrage temporel de la politique projetée. La budgétisation par programme a, également, la vertu de faciliter la tâche de l'évaluation.

Ce constat est susceptible de porter à croire, que l'ensemble des actions et politiques publiques, à l'heure actuelle, sont des programmes. Il s'en suivrait que toute

²⁵⁷ Le rapport 87/2015 retient dans sa page n° 3 : « *La question centrale qui a guidé les travaux d'évaluation était de déterminer si les effets de la politique publique correspondent à l'objectif visé* ».

²⁵⁸ Cour des comptes du canton de Vaud, rapport 29/2014, op. cit. p. 18.

démarche évaluative serait une révision de programme, par le biais d'une méthode donnée, ce qui est, en grande proportion, vrai.

Or, la pratique en matière d'EPP démontre que l'action en dehors du cadre de programme persiste toujours et peut faire l'objet d'une évaluation. Ce qui revient à dire, que l'exercice évaluatif n'est pas uniquement conçu dans l'optique de porter un jugement sur les questions en rapport avec l'usage des deniers publics ; mais peut, aussi, s'intéresser à des phénomènes extra dépensiers, en rapport avec les questions juridique et administrative qui affectent la vie publique.

A ce niveau, le modèle suisse procure un certain nombre d'évaluations de ce genre, qui porte non pas sur des programmes, mais sur des dispositifs juridiques et leurs répercussions sur la gestion publique. A titre d'illustration, nous citons un rapport d'évaluation de la politique de réglementation du marché de travail, effectuée par la Cour des comptes de la République et Cantons de Genève²⁵⁹.

En réalité, ce rapport s'intéresse à l'étude de la pertinence des textes juridiques réglementant le marché de travail, dans un contexte d'ouverture graduelle de l'Etat la main d'œuvre européenne depuis 2002. L'objectif était, en gros, de jauger à quel point la réglementation en vigueur, est à même de prévoir d'éventuelles distorsions concurrentielles et atteintes aux droits des salariés, notamment face au risque de « sous-enchère salariale », dont la probabilité de survenance semble avoir été augmentée dans le nouveau contexte²⁶⁰.

A vrai dire, l'intérêt de cette forme d'évaluation, même si elle ne porte pas sur le bon usage des deniers publics comme dans le cas de la révision des programmes, est de mettre en avant un autre type de performance ; qui a trait à l'efficacité des dispositifs juridiques et corpus normatifs véhiculant une politique publique donnée. Il s'agit de déterminer ces normes, procédures et modes de gestion, transporte l'effet escompté de la politique vers les citoyens.

²⁵⁹ Cour des comptes de la République et Cantons de Genève, Rapport sur l'évaluation de la politique de réglementation du marché de travail, Genève, 27 avril 2010.

²⁶⁰ Cour des comptes de la République et Cantons de Genève, Rapport sur l'évaluation de la politique de réglementation du marché de travail, op. cit. p. 10.

D'ailleurs, à travers notre cheminement parmi les travaux de la Cour des comptes au Maroc, en matière d'EPP, nous avons relevé l'existence de missions d'évaluations de ce genre, effectués par cette instance. Nous retenons, à titre d'exemple, le rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux²⁶¹, le rapport sur le système marocain de retraite²⁶² ou encore le rapport sur l'évaluation de la fiscalité locale²⁶³.

En effet, l'ensemble de ces travaux de la Cour des comptes marocaine porte sur des évaluations, prenant la forme d'études et diagnostics, effectués dans la finalité de détecter les défaillances et proposer des réformes, dans une apparente consécration de la mission d'aide à la décision, que s'assigne l'EPP.

Or, La mise sur les rails d'une démarche évaluative aussi mature, nécessite un effort à fournir sur la voie d'une institutionnalisation solide de cette pratique, que ce soit au niveau des instances qui s'en chargent, des méthodes ou du contenu des évaluations.

§-2 : LES PISTES D'UNE CONSOLIDATION INSTITUTIONNELLE ET METHODOLOGIQUE DE LA PRATIQUE EVALUATIVE AU MAROC

Les expériences étrangères en matière d'EPP, que nous avons exposées dans la sous section précédentes et d'autres, prodiguent un ensemble d'enseignements pour le cas marocain, qu'il est tenu de prendre en considération dans sa démarche d'institutionnalisation de cette pratique.

A ce titre, deux pistes complémentaires semblent former les traits caractéristiques d'une institutionnalisation solide de la démarche évaluative. La première est celle de la mise en place de ce qui est convenu d'appeler un système national d'évaluation ; qui traduit les la politique du pays en la matière (**Paragraphe I**). La seconde piste découle bien de la première ; et se manifeste dans le besoin d'évaluer la politique même de l'évaluation, afin dont déceler l'efficacité en termes d'aide à la décision et de contribution dans la modernisation de l'Etat (**paragraphe II**).

²⁶¹Cour des Comptes, Rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux, octobre 2014.

²⁶² Cour des comptes, Rapport sur le Système de Retraite au Maroc, op. cit.

²⁶³ Cour des comptes, La fiscalité locale : synthèse, op. cit.

PARAGRAPHE I : LES DETERMINANTS DE LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME NATIONAL D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La multitude d'acteurs qui interviennent en matière d'EPP n'est en soit pas un phénomène négatif. Au contraire, la portée universelle et multidimensionnelle de la scène évaluative nécessite l'existence de plusieurs protagonistes. En effet, pour des considérations démocratiques, techniques et gestionnaires, les parties prenantes de l'évaluation se multiplient, sans que soit envisageable de confier cette mission à un seul et unique organe.

Sans avoir à réexposer l'ensemble des acteurs de l'évaluation, chose que nous avons amplement faite lors de la première partie de ce travail²⁶⁴, nous essayerons, à ce niveau, de mettre en avance comment ce phénomène organisationnel a été endigué, dans les expériences étrangères les plus abouties en la matière, en l'acheminant dans le sens de l'objectif ultime de la démarche évaluative, à savoir l'aide à la décision politique.

Dans cette optique, la définition d'une approche unifiée d'évaluation et la concordance des efforts à travers la création d'une synergie entre les acteurs, s'est traduite dans les expériences étrangères par l'action sur les deux volets, organisationnel (I) et normatif, de cette pratique (II).

I - L'AGISSEMENT SUR LE VOLET ORGANISATIONNEL : LE ROLE DES ORGANES TRANSVERSAUX DANS L'ENCADREMENT DES EVALUATIONS

Dans un ensemble de cas que nous avons étudiés, la concordance des contributions des acteurs de l'évaluation et l'harmonisation de leurs efforts, a été fait par la désignation d'un encadreur, qui assure la synergie des actions menées en matière d'évaluation. La plupart du temps, c'est le ministère des finances qui se chargeait de cette mission ; vue son rôle prépondérant en matière d'inclusion de la notion de performance dans le budget public.

²⁶⁴ Voir première partie, p. 50 et suivant.

Dans le cas australien par exemple, le rôle dévolu au ministère des finances, en matière d'encadrement de la démarche évaluative, est puisé dans une logique d'accompagnement de l'élaboration et de suivi de la performance des budgets annuels, à travers des documents et canevas formalisés²⁶⁵.

L'acheminement des évaluations effectuées par le reste des départements et leurs inscription dans le cadrage délimité par le ministère des finances, ce dernier à procéder au parrainage « d'équipes d'évaluation », créées auprès de chacun des autres ministères, afin d'assurer une unité thématique, voire, méthodologique de la pratique évaluative²⁶⁶.

La création d'instances administrative, généralement rattachées à l'exécutif, afin d'assurer une sorte de pilotage de la démarche évaluative, est une pratique adoptée par plusieurs pays. En Amérique latine par exemple, le cas colombien qui constitue le modèle le plus abouti, a également opté pour cette solution, en mettant en place la Direction de l'Evaluation des politiques publiques du Département National de Planification, assurant la mise en application des préceptes du **SINERGIA**²⁶⁷, formant le système national d'EPP dans ce pays²⁶⁸.

En réalité, les exemples peuvent être multipliés sur la mise en place d'organes administratifs qui ont pour mission de limiter l'éclatement de la scène organisationnelle de l'évaluation. Pourtant, la multiplication des instances qui convoitent la pratique évaluative persiste dans tous les systèmes que nous avons étudiés et varient entre organes administratif, juridictionnels ou même privés.

Cela dit, une autre piste de délimitation du champ de l'évaluation est envisageable. Il s'agit de l'harmonisation et la normalisation des pratiques.

²⁶⁵Dans ce sens : Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, op. cit, p. 15.

²⁶⁶ : Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, op. cit, p. 15.

²⁶⁷ (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, ou Système national d'évaluation des performances du secteur public).

²⁶⁸ Voir dans ce sens : Banque Mondiale, Groupe Indépendant d'Evaluation, Renforcer les capacités d'évaluation : Diagnostic du Système Colombien de suivi et d'évaluation (SINERGIA), Série des documents de Travail ECD, N° 17, février 2007. (Disponible sur : www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/SINERGIA_French.pdf).

II - L'HARMONISATION ET LA NORMALISATION DES PRATIQUES : DE L'ABSENCE DES REGLES CONTRAIGNANTES

L'assignation de la mission d'EPP à une partie sans les autres, au sein des systèmes nationaux d'évaluation que nous avons étudiés, s'avère quasiment impossible. Ce qui revient à dire que la régulation de cette nouvelle pratique, ne peut se faire uniquement via l'agissement sur le volet organisationnel, au sens strict du terme. Autrement dit, la pluralité d'intervenants en la matière doit persister.

Devant ce constat, l'homogénéisation des règles du jeu s'avère comme une alternative non moins importante, sur le chemin de la régulation et de l'organisation escomptée de l'exercice évaluatif.

Or, la démarche volontariste adoptée par l'ensemble des pays en matière d'implémentation de l'EPP, pose la question sur le caractère contraignant des référentiels et méthodes proposées dans le cadre de l'harmonisation et l'unification des pratiques. La diversification du champ d'intervention de l'évaluation constitue, également, un obstacle devant l'adoption de règles générales et normatives dans ce domaine.

Cela dit, la fragmentation des dispositifs d'évaluation et la diversification des méthodes selon une démarche sectorielle, ont marqué un certain nombre de pays, comme la France²⁶⁹, qui, malgré des avancées notables sur la voie de l'acculturation de l'évaluation, n'a pas réussi à unifier les pratiques ou les codifier.

Cependant, les prémises d'une certaine normalisation de la démarche évaluative jaillissent, dans quelques pays, sous la forme d'une systématisation de l'évaluation des programmes et de l'étude préalable d'impact de certaines lois.

²⁶⁹Dans ce sens : Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, op. cit, p. 49.

PARAGRAPHE II : LA CONTRIBUTION DE LA DEMARCHE EVALUATIVE DANS L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Au fond, la raison être de la démarche évaluative est d'ordre démocratique. C'est un moyen d'enrichissement du débat politique, en l'érigeant au rang de la discussion de la cohérence et de la performance de l'action publique. Ce qui revient à dire que l'évaluation ne doit pas demeurer un sujet scientifique et théorique ; sans impact sur le management et la gestion publics.

Cela dit, l'aboutissement du processus d'évaluation est lié à la prise en compte par les managers publics des résultats de cette démarche, et d'insérer ses résultats comme élément d'aide à la décision politique (II). Mais avant d'arriver à ce stade, il faut s'interroger sur la qualité même de ces résultats de la démarche évaluative, qui sont sensés améliorer la qualité de l'action publique (II).

I - LA QUALITE DES RESULTATS DE LA DEMARCHE EVALUATIVE : DE LA STANDARDISATION DES LIVRABLES

Si l'on admet que l'évaluation est un processus, comprenant une ou plusieurs activités, obéissant à une approche systémique d'inputs et outputs, l'interrogation sur la qualité des livrables issus de cette démarche devient une nécessité. La finalité ultime d'amélioration de l'action publique, à travers l'évaluation, fait que les analyses provenant de cette pratique, doivent être revêtues d'un degré acceptable de pertinence.

Autrement dit, il ne s'agit nullement pour les évaluateurs de dresser des rapports descriptifs, dénués de toute scientificité, ni encore moins, verser dans conformismes élogieux, hantés par le spectre du discours officiel et qui ne servent en rien l'intérêt de la démarche évaluative. Au contraire, les conclusions de l'évaluation doivent porter sur les zones d'ombres à éclaircir, dans le processus de mise en œuvre de la politique considérée.

Au regard de ce constat, un retour sur le point de l'institutionnalisation s'impose, au moins, pour deux considérations. La première est celle de l'indépendance ou, plutôt, l'autonomie des organes de l'EPP, par rapport aux pouvoirs constitutionnels. La seconde

considération tient à la question de l'homogénéisation des pratiques et de la standardisation des résultats qui en découlent.

L'autonomie de l'exercice évaluatif est, certes, un gage de crédibilité des évaluations, qui est à même de les préserver contre les instrumentalisation, à des fins politiciennes, par l'exécutif ou le législatif. Néanmoins, l'usage à outrance de ce principe est susceptible de provoquer une sorte de balkanisation de la scène de l'évaluation, ostentatoire à l'harmonisation des standards.

Dans la plupart du temps, le principe de l'indépendance de la démarche évaluative est exprimé par le fait de confier l'EPP à une partie externe à l'organisation chargée de mettre en œuvre la politique évaluée. Généralement, la Cour des comptes ou son équivalent selon les Etats, s'assigne cette mission, de part son statut juridictionnel et surtout sa qualité d'organe supérieur de contrôle de l'exécution de la loi des finances.

Or, la pratique démontre, au Maroc comme ailleurs, que l'exercice évaluative n'est pas l'apanage de la juridiction financière, sans que sa centralisation entre les mains de cette institutions, ou de tout autre organe qui en aurait l'exclusivité, soit un gage de la qualité des livrables de l'évaluation.

En effet, même dans les SNE les plus aboutis, comme aux USA ou en Grande Bretagne, où les institutions d'évaluation sont hautement dotées en ressources financières et humaines, leur capacité à assurer une couverture totale du besoin en exercice évaluatif et d'en assurer une standardisation des pratiques et une unification de la scène, reste limitée.

A vrai dire, comme il est admis de l'exercice évaluatif est une scène à multiples ramifications, la conception d'un SNE à acteurs complètement homogènes reste une mission difficilement envisageable. Mieux encore, le développement d'évaluations internes aux ministères est devenu une pratique courante dans la quasi-totalité des systèmes modernes d'EPP, tel qu'il relève des cas que nous avons consultés.

Cela dit, la voie qui semble être praticable vers l'harmonisation et la standardisation des pratiques et méthodes, en matière d'évaluation de l'action publique,

reste celle de la mise en place d'organes transversaux ; qui sont à même d'assurer une certaine homogénéisation des normes et une canalisation des résultats vers le centre de la décision.

A ce titre, l'expérience marocaine peut s'inspirer d'un ensemble d'orientations procurées par les modèles étrangers, en matière de pilotage de l'activité évaluative et son acheminement vers la source de la décision. Ainsi, il peut être procédé à la création d'un pôle dominant comme le GAO américain, sans équivalent²⁷⁰, d'ailleurs, dans les autres SNE, en terme des ressources dont il dispose et son poids dans le portage des résultats de la démarche évaluative, comme élément d'aide à la décision politique.

L'exemple anglais peut, également, former une source d'inspiration pour le développement d'un pilotage de l'action évaluative, à même d'en améliorer la qualité des livrables. En effet, ce modèle adopte une démarche de standardisation et de centralisation des résultats de l'EPP, pilotée par le ministère des finances, qui assure une coordination et une interaction active entre l'ensemble des départements.

D'autres exemples sont, également, à consulter dans ce domaine, comme le modèle hollandais ; qui suit une démarche de couplage, entre les entités intra ministérielles d'évaluation, pilotées par le ministère des finances et la Cour des comptes, qui apportent une aide méthodologie en matière d'harmonisation des pratiques²⁷¹.

Une institutionnalisation solide, qui permet une généralisation des pratiques de la démarche évaluative, à l'ensemble du SNE, semble être le gage d'une EPP de qualité, à livrables exploitables dans le perfectionnement de l'action publique et la construction d'un système global de performance. Il ne s'agit, donc, plus pour le cas marocain de développer une mouvance évaluative dispersée au sein des organes de l'exécutif et de la Cour des comptes, sans que ces efforts soient acheminés par un pilotage adéquat.

²⁷⁰ Jean-Claude Barbier, « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales* 2010/1 (n° 1-2), p. 25-49.

²⁷¹ Dans ce sens : Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, op. cit, p. 76.

Le fait de miser sur les résultats de l'évaluation, afin d'améliorer la qualité de l'action publique, suppose l'inscription de ses livrables dans un cadre stratégique unifié, à même d'en assurer le portage vers la source de la décision politique.

II - PORTAGE POLITIQUE : DE L'INCLUSION DES RESULTATS DE L'EVALUATION DANS LE DEBAT ET LA DECISION POLITIQUE

Il relève de l'évidence qu'une démarche évaluative, qui ne façonne pas la décision politique, n'a pas une raison d'exister. Le portage politique des résultats de l'évaluation, à travers les organes de l'exécutif, du parlement ou d'un autre organe de l'Etat, fait que celle-ci devient une partie intégrante du processus de prise de décision et de l'émission des politiques.

L'expérience marocaine en matière d'évaluation, qui est toujours dans ses débuts, doit accorder à la question du portage politique des résultats de cette nouvelle démarche, l'intérêt qui lui revient, afin d'ancrer dans les rouages de l'Etat, une vraie culture d'évaluation ; qui transcende le simple managérialisme ou effet de mode, pour incarner politiquement les extrants de l'exercice évaluatif.

Cette incarnation escomptée n'as jamais été une mission aisée, même dans les SNE les plus aboutis, comme les USA ou la Grande Bretagne, ce qui s'explique, encore une fois, par la question récurrente de l'institutionnalisation et de la multitude des acteurs. Cette problématique de transfert politique des résultats de l'évaluation, a marqué, également, le cas français ; qui dans ses début a peiné en quête d'un portage politique clair et d'un manque d'appétence à l'incarnation des recommandations de l'évaluation dans le processus décisionnel²⁷².

Dans le droit comparé, le transfert ou la canalisation de l'évaluation dans le sens de son insertion dans le processus de prise de décision politique, diffèrent selon le SNE

²⁷² MATYJASIK (N), « Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration », Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique, N° 10, 2005, pp. 125 à 138.

revenant à chaque pays respectif. Pourtant, ce portage effectué par l'exécutif obéit, généralement, à trois logiques²⁷³, définies par le modèle d'institutionnalisation dominant.

Ainsi, le transfert des résultats de l'EPP vers la source de la décision peut être fait par un canal éminemment exécutif, comme c'est le cas en Grande Bretagne, ou par la voie parlementaire, comme dans le modèle américain, ou encore par des organes indépendants, comme dans l'exemple suisse. Ces trois types de portage ne s'excluent pas ; et peuvent cohabiter et interagir dans un même SNE.

La toute neuve expérience marocaine en matière d'évaluation, doit absolument s'imprégner des modèles les plus avancés en la matière ; en admettant que le portage politique à haut niveau des résultats de la démarche évaluative, est un gage de responsabilisation managériale des décideurs, qui sont tenus de prendre en compte les recommandations issues de cet exercice, pour une action publique plus performante.

²⁷³ Dans ce sens : Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, op. cit. p. 76.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'insuffisance du critère d'impact, comme fondement unique de la démarche évaluative, ouvre la voie à la quête d'autres méthodes d'EPP qui tendent à en mesurer la performance, non seulement au regard des effets finaux de l'action publique, mais notamment au vu d'une analyse des processus de mise en œuvre. Autrement dit, la pratique d'évaluation n'est plus conçue dans une optique purement quantitative ; mais elle se proclame, plus, d'une vision qualitative qui conteste le bien fondé des choix politiques, ainsi que de l'efficacité opérationnelle.

Dans ce sillage, la détermination de la méthode de la démarche évaluative est, généralement, fonction de la nature de l'action objet de l'évaluation. En effet, l'analyse qui est faite d'un texte de droit ou d'un certain nombre de mesures juridiques, qui constituent la concrétisation d'une politique donnée, diffère largement de l'examen exercé sur un programme public, comprenant des projets à accomplir et des processus de travail clairement déterminés.

La montée en puissance de la notion de programme dans la sphère de l'Etat, constitue un ralliement du mode de budgétisation sur la logique de la performance. L'action publique par programme, traduit la dimension stratégique des politiques déployées ; dans la mesure où elle exprime la volonté de cadrer les missions de l'Etat dans un terme précis et de leur allouer des ressources quantifiées, conditionnées par des résultats.

A travers notre étude des travaux des ISC et d'autres organes administratifs de contrôle des finances publiques en, nous avons réalisé que l'exercice évaluatif retient l'audit de performance comme méthode privilégiée et va jusqu'à en faire l'incarnation dans la sphère de l'Etat ; du fait de l'adaptation de l'audit aux besoins d'évaluation, mesuré à l'aune de la détermination des indicateurs d'efficacité et d'efficacité, ainsi qu'à l'analyse du contrôle interne et la sécurisation des processus.

Au gré de cette variation des critères et des méthodes de l'EPP, l'institutionnalisation cette pratique dans son volet organisationnel, doit prendre en considération cette réalité complexe. A ce titre, l'exploitation saine des produits de

l'exercice évaluatif, nécessite la mise en place d'un dispositif agencé dans le sens de la l'harmonisation des efforts des parties prenantes ; en acheminant les résultats de l'évaluation vers la source de la décision.

Cela dit, toute organisation institutionnelle de l'EPP au Maroc, doit prendre en considération une démarche transversale, notamment par voie d'organes interministériels, qui ont prouvé leur efficacité dans des expériences étrangères. En même temps, toute construction organisationnelle de la démarche évaluative, doit être au service du portage politique de ses résultats.

CONCLUSION GENERALE

L'EPP, en tant qu'exercice ayant pour objet la critique de l'action de l'Etat, en vue d'apporter des améliorations, se présente comme une nouvelle forme de contrôle sur les managers et gestionnaires publics. Elle aspire à mettre en place, dans la sphère de l'Etat, une sorte de gouvernance cognitive ; visant la création de la valeur par le savoir, à côté de la traditionnelle approche basée sur la discipline.

La gouvernance, en tant que système global de régulation de l'action des protagonistes de la scène publique, se veut de contrecarrer la discrétion de ses acteurs, en vue de canaliser les efforts dans le sens de l'intérêt général et de la création de la valeur. Autrement dit, il s'agit de valoriser la performance et de bannir l'abus et les errements gestionnaires.

L'instauration d'un système global de performance, qui consacre les principes de bonne gouvernance, à travers une action publique intelligente, lancée au vue d'une vision stratégique, aux missions et objectifs clairement définis, comprend, nécessairement, la revue des méthodes de management de l'Etat ; qui doivent se maintenir au diapason de cette nouvelle tendance.

En effet, au gré de cette dynamique de réforme, la sphère de l'Etat s'est vue ouvrir sur un ensemble de fonctions et d'outils traditionnellement étranges au management public, comme l'audit, le contrôle interne ou le contrôle de gestion, qui ont pour point commun la mesure de la performance et son amélioration.

Dans ce contexte, la pratique évaluative s'est consacrée, après un long cheminement historique, comme une méthode d'analyse de l'action de publique, dans ses deux volets stratégique et opérationnel, dans la finalité de relever les carences et proposer des mesures correctrices, faisant office d'aide à la décision et contribuant, par là, au processus global de la réforme de l'Etat.

Le ralliement de l'EPP sur la logique de la réforme budgétaire axée sur les résultats et la performance, amorcée dans un très grand nombre de pays, dont le Maroc, à partir de l'année 2001, a donné à cet exercice de révision de l'action publique, une portée

managériale ; dans le sens où, au moins en théorie, les résultats de l'évaluation sont sensés faire l'objet d'un portage politique et s'inscrire dans le processus décisionnel des départements ministériels.

A vrai dire, l'admission de cette réalité aurait dû transiter par un long cheminement, marqué par des polémiques et divergences, qui persistent plus ou moins, d'ailleurs, quant au contenu et à l'institutionnalisation de la pratique évaluative. La longue maturation du concept, est due à un engrenage dont se sont engouffrés ses multiples acteurs, au moment de la détermination de sa nature et sa méthode.

Ainsi, remplissant un double rôle de légitimation de l'action du gouvernement et de contrepouvoir dans la main du législatif, le début de l'évaluation était par des expérimentations, basées sur des échantillonnages et des comparaisons, visant à mesurer les effets des politiques publiques déployées, dans une approche purement technique, par le biais de certaines institutions *ah hoc*.

La montée en puissance de la notion de budgétisation par programme, a constitué un tournant décisif sur la voie de la consolidation institutionnelle de la pratique évaluative ; dans la mesure où l'incarnation de l'évaluation en l'exercice du « *Programs Review* », instauré dans les pays anglo-saxons à partir des années 1970, a cristallisé, en grande partie, les contours de l'EPP, en l'intégrant dans le processus de mise en œuvre de la politique considérée et en l'affirmant comme outil d'aide à la décision.

Au terme de ce constat, la pratique évaluative a fait de la mesure de performance des programmes publics, qui constituent l'éclatement des politiques ou leur mise en œuvre sur le terrain, son objet principal. L'accent a, très tôt, été mis sur la corrélation directe à faire entre les sommes investies et les livrables de l'action publique. Cette évaluation de l'efficacité s'est, également, doublée d'une mesure de l'efficience, qui se fier à l'optimisation des ressources.

La clarification de l'objet de l'EPP, en le conjuguant à la mesure de performance des programmes, a permis de répondre à plusieurs questionnement relatif au problème récurrent d'institutionnalisation de cette pratique. Néanmoins, la nature de l'exercice lui-même, ou plutôt sa méthode, sont, jusque là, restées source de polémiques.

En fonction de ce constat, nous nous sommes investis tout au long de ce travail de recherche, à apporter des éléments de réponse à la problématique de l'institutionnalisation de l'EPP au Maroc, à travers le cas instructif de la révision des programmes de l'INDH basée sur le critère de l'impact.

C'est, alors, en passant en revue le corpus théorique de l'EPP, ainsi que les travaux d'évaluations effectués notamment par l'ONDH et les IGM, nous nous sommes rendu compte que la pratique évaluative au Maroc, en tant qu'outil de mesure de performance de l'action publique, s'identifie plus à la première génération des évaluations ; qui cherchent à déterminer l'effet moyen de traitement, généré par les programmes évalués.

Au terme de cette démarche, l'EPP au Maroc, semble accuser un déficit au niveau des critères et des méthodes utilisées dans l'analyse et la révision de l'action publique. En effet, l'unique critère d'impact est insuffisant, à lui seul, pour expliquer les contreperformances constatées au niveau de la réalisation des objectifs.

Cette affirmation peut être relativement nuancée ; si l'on prend en considération les travaux évaluatifs des corps d'inspections, notamment l'IGF et l'IGAT, ainsi que ceux de la Cour des comptes ; qui semblent s'engager sur la voie d'une évaluation gestionnaire, orientée vers l'amélioration de la performance opérationnelle de l'action publique, en versant dans une analyse des processus et des organes de gouvernance, dans une démarche empreinte à l'audit de performance.

Etant donnée la pluralité des critères, des acteurs et des méthodes de l'EPP, l'aboutissement du projet évaluatif marocain est tributaire de la mise en place d'un SNE performant ; qui consacre une institutionnalisation solide la cette pratique.

A ce titre, il est primordial de concevoir une formule organisationnelle transversale, à même de créer une synergie entre les parties prenantes en la matière, dans la finalité d'assurer un portage politique des résultats de l'évaluation.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

1. RENARD (J) & NUSSBAUMER (S), Audit interne et contrôle de gestion – pour une meilleure collaboration-, EYROLLYS, 2011.
2. COHEN (A), Contrôle Interne et Audit Publics, LGDJ, Montchrestien, 2005.
3. GUILLAUME (H), DUREAU (G) et SILVENT (F), Gestion publique : l'Etat et la performance, Presses de Sciences Po et DALLOZ, Paris, 2002.
4. LORINO (P), Méthodes et pratiques de la performance, Editions d'organisation, 2003.
5. SPENLEHAUER (V), L'évaluation des politiques à usages sociaux – Trois études de cas d'évaluation-, l'Harmattan, Paris.
6. M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, Finances publiques, 10e édition, LGDJ, Paris, 2010.

7. BERRADA (M), L'audit interne tout simplement, AFRIQUE CHALLENGE EDITIONS, Casablanca, 2012.
8. MDERS (H) & MASSELIN (J), Contrôle interne des risques, Editions d'Organisation, Paris, 2004.
9. DEFARGES Philippe Moreau, La gouvernance, PUF, col. Que sais-je, 2003.
10. André BARILARI, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, L.G.D.J, Paris, 2003.
11. CORDEL (F), Gestion des risques et contrôle interne, Vuibert, Paris, 2013.
12. BARTOLI (A), Management dans les organisations publiques, DUNOD, 3ème édition, 2010.
13. MDERS (H) & MASSELIN (J), Contrôle interne des risques, Editions d'Organisation, Paris, 2004.
14. DELCAMP (A), BERGEL (J.L) et DUPAS (A), Contrôle parlementaire et évaluation, La Documentation Française, Paris, 1995.

15. LAUFER (R) et BURLAUT (A), Management Public -gestion et légitimité-, Dalloz, 1980.

16. LASCOUME (P) & LE GALES (P), Sociologie de l'Action Publique, Colin, Paris, 2007.

17. GRAWITZ (M) & LECA (J), Traité de Science Politique, PUF, Tome IV, Paris, 1985.

18. CHOUVEL (F), L'essentiel des Finances publiques, Ed. GUALINO Editeurs, Col. Les Carrés, Paris, 2006.

19. MAZOUZ (B) LECLERC (J), La Gestion Intégrée par Résultats – Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique-, éd. Presse de l'Université du Québec, 2008.

20. PERETTI (J-M) & IGALENS (J), Audit interne –Meilleures pratiques, méthodes, outils, Ed. Eyrolles, Coll. Ressources Humaines, Paris, 2008.

21. ROCHET (C), Politiques Publiques de la stratégie aux résultats, DE BOECK, éd. n° 1, Paris 2010.

22. BRAUD (P), Sociologie Politique, LGDJ, 9ème édition, Paris, 2008.

23. EL ARAFI (H), Finances Publiques Marocaines, REJJES, Rabat, 2006.

24. LAHYANI (M), Audit et contrôle interne, éd. Cabinet Audit & Analyse, Coll. Comptabilité et finance, Imprimerie AL MAARIF AL JADIDA, Rabat, 2012.

25. KHELASSI (R), Le contrôle interne des organisations, Ed. HOUMA, Alger, 2013.

26. EBONO (E), La gouvernance de l'entreprise : une approche par l'audit et le contrôle, Paris, L'Harmattan, 2002.

27. MULLER (P), LES POLITIQUES PUBLIQUES, PUF, Paris, 2011.

28. DYE (T), Understanding Public Policy, PEARSON, N.Y, 2008.

29. BUSSMANN (W), KLOTI (U), KNOEPFEL (P), POLITIQUES PUBLIQUES : Evaluation, ECONOMICA, Paris, 2002

30. JABOT (F), L'évaluation des politiques publiques : Cadre conceptuel et étude de son utilisation par les décideurs des institutions régionales de santé en France, thèse de doctorat, Université de LORRAINE, 2014.
31. SPENLEHAUER (V), l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, thèse de doctorat, Université Pierre MENDES, Grenoble II, France, 1998.
32. CHAARI (N), Analyse sociotechnique du processus d'innovation des technologies convergentes, thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, février 2012
33. DHAHRI SELLAMI (N), Convergence entre les institutions de gouvernance publique et privée : rôle des Systèmes Nationaux de Gouvernance Cas des pays du Maghreb : Tunisie – Algérie – Maroc, DOCTORAT ès SCIENCES ÉCONOMIQUES, UNIVERSITÉ MONTESQUIEU - BORDEAUX IV, 2012.
34. EL ARAFI (H), Le MANAGEMENT DES DEPENSES DE L'ETAT : Les exigences d'une gestion axée sur la performance, thèse de doctorat, Université MOHAMMED AGDAL, FSJES AGDAL, Rabat, 2004.

35. MATYJASIK (N), L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et par le contrat psychologique, Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Science Po. De Bordeaux, décembre 2010.
36. HERRBACH (O), Le comportement au travail des collaborateurs de cabinets d'audit financier : une approche par le contrat psychologique, Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Université des Sciences Sociales, Toulouse 1, 2000.
37. CHOMIENNE (H), Le rôle du management dans la modernisation des organisations administratives française, thèse de doctorat ès sciences de gestion, université Versailles Saint-Quentin, décembre 2001.
38. ARNAUD (S) & BOUDEVIELLE (N), Evaluer les politiques et programmes publics, Ed. la Performance, Paris, 2004.
39. CAPELETTI (L), L'ingénierie d'audit d'activité d'une entreprise : la production d'intelligence socioéconomique, Thèse de doctorat en science de gestion, Université Lumière, Lyon 2, 1998.

ARTICLES

40. Jean-Claude Barbier, « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales* 2010/1 (n° 1-2), p. 25-49.
41. FOUQUET (A), « Méthodes d'évaluation des politiques publiques : actes du séminaire », ouvrage collectif, édition DREES, France, 2011, pp. 9 à 16.
42. THEONING (JC) & DURAN (P), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, N° 4, Vol. 46, 1996, pp. 580-623.
43. BESSIRE (D), « Définir la performance », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 1999/2, Tome 5, pp. 127-150.
44. JESSOP (B), « Essor de la gouvernance et ses risques d'échecs : le cas du développement économique », in *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, mars 1998, pp. 33-34.
45. DUFOUR (C), « La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan », in *Télescope*, vol. 7, n°3 septembre 2000, pp. 1 à 9. (Disponible sur : <http://www.enap.ca/enap-fra/observatoire/obs-telescope.html>).
46. ENJOLRAS (B), « Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne », in *Géographie, Economie, Société*, Lavoisier, 2010, Vol. 12, pp. 15-30

47. Entre autres : HEWITT DE ALCANTARA (C), « Du bon usage du concept de gouvernance », Revue internationale des sciences sociales, n° 155, mars 1998, pp. 109 - 118.

48. Voir dans ce sens : SMOUTS (M-C), « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », in Revue internationale des sciences sociales, n° 155, mars 1998. pp. 85 à 94.

49. SCHICK (A), « Vingt-cinq années de réforme budgétaire », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire , vol. 4 n°1, 2004. pp. 93 - 120. (Disponible sur : <http://econpapers.repec.org/article/oecgovkab/519sr2xf0030.htm>).

50. L'OCDE, « Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 1 n°3, 2002. Disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/Transparence%20budg%C3%A9taire%20meilleures%20pratiques%20COMPLET.pdf>

51. CULITINAUX (J), « Nouveau management public et sujet critique : enjeux idéologiques, collectifs et subjectifs », Nouvelle revue de psychosociologie, 2012/1 n° 13, p. 195-207.

52. NIOCHE (J-P), « Science administrative, management public et analyse des politiques publiques », Revue Française d'Administration Publique, n° 24, octobre/décembre, 1982, pp. 635-649.
53. Dans ce sens : LAURENCE (M), « Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925) », Gestion et management public 2012/2 (Volume 1/n°2), pp. 4-21.
54. DAUPHIN (S), 2011, « Théorie du management », Informations sociales, 2011/5, n°167, pp. 6-9.
55. CHELLE (E), « Un militantisme réformateur : les manuels du nouveau management public »,
56. Revue internationale de politique comparée, 2012/3 Vol. 19, p. 19-36.
57. AMAR (A) & BERTIER (L), « Nouveau Management Public : avantages et limites » Revue Recemap n° 13, décembre2007.
58. COASE (R), « the nature of the firm », Economica, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405

59. GUIVORD (P), « Les méthodes de la différence de différence, de variable instrumentale et de régression sur une continuité » In. Méthodes d'évaluation des politiques publiques : actes du séminaire, ouvrage collectif, édition DREES, France, 2011, pp. 46 à 53.
60. BERLE (A) & MEANS (G), (1932), "The Modern Corporation and Private Property", Macmillan, New York.
61. CHARREAUX (G), "La convergence des systèmes nationaux de gouvernance : une perspective contingente », Cahier du FARGO n° 1090701, Juillet 2009, 19 pages.
62. JENSEN (M-C) et MECKLING (W-H), "Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure", Journal of Financial Economics, 3(4), 1976, 305-360.
63. FAMA (E-F) & JENSEN (M-C), "Separation of Ownership and Control", Journal of Law and Economics, 26(2), 1983, pp. 301-325.
64. CHARREAUX (G), (2004), « Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux », Cahier du Centre de recherche en Finance, Architecture et Gouvernance des Organisations (FARGO), N° 1040101.

65. CHARREAUX (G), (2008), « À la recherche du lien perdu entre caractéristiques des dirigeants et performance de la firme : gouvernance et latitude managériale », Cahier du Centre de recherche en Finance, Architecture et Gouvernance des Organisations (FARGO), N° 1080502.

66. JOUMARD (I) & al. « Améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques : l'expérience des pays de l'OCDE », Revue économique de l'OCDE, 2003/2 no37, p. 125-184.

67. KROMANN KRISTENSEN (J), WALTER (S), et BUHLER (G-B), « l'élaboration et la gestion des budgets centrés sur les résultats », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 1 n° 4, 2002, pp. 7- 38.

68. OCDE, « 2. Politique budgétaire et réforme des dépenses publiques », Etudes économiques de l'OCDE, 2004/17 no 17, p. 47-93.

69. OCDE, « Chapitre 5. Rationaliser la politique budgétaire et améliorer la gestion des dépenses publiques », Etudes économiques de l'OCDE, 2007/15 n° 15, p. 161-189.

70. BAKER (J.L), l'évaluation de l'impact des projets de développement sur la pauvreté, BIRD, 2000.

71. PERRET (B), « De l'échec de la RCB à la LOLF », Revue française d'administration publique, 2006/1, no117, pp. 31-41.

72. Michel LASCOMBE (M) & VANDENDRIESSCHE (X), « LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) ET LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES », Revue française d'administration publique, ENA, N° 117, 2006, pp. 131 à 148.

73. ELBAUM (M), « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales », Revue de l'OFCE, n° 111, 2009, p. 40-80.

74. EPSTEIN (R), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? », Revue française des affaires sociales, La Documentation française, 2010, 1-2, pp. 227 - 250.

75. GALDEMAR (V), GILLES (L) et SIMON (M-O), « Performance, Efficacité, Efficience : Les Critères de l'Évaluation des Politiques Publiques Sociales sont-ils Pertinents ? », CAHIER DE RECHERCHE N° 299, CREDOC, Décembre 2012, p. 18. (Disponible sur : www.credoc.fr).

76. LOBET (M-C), KURSTERS (B), «Technology Assessment : un concept et des pratiques en évolution». TIS, 1992, vol. 4, no 4, p. 439.

77. PERRET (B), « l'évaluation des politiques publiques », Esprit n°12, décembre 2008, p. 142 à 159.

78. DELCAMP (A), BERGEL (J.L) et DUPAS (A), « Contrôle parlementaire et évaluation », La Documentation Française, Paris, 1995, p. 24.
79. MATYJASIK (N) & MEASSON (L), « l'évaluation entre opportunités et effets », in. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation, l'Harmattan, 2006, p. 125.
80. MATYJASIK (N), « Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration », Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique, N° 10, 2005, pp. 125 à 138.
81. BASSERS (J), « Le contrôle hiérarchisé de la dépense », Revue Française des Finances Publiques, n° 89, mars 2005, p. 154.
82. ESTEBAN (M), « L'évaluation : un outil pour l'amélioration de la gestion publique », in. Eléments d'analyse sur le développement territorial, Aspect théoriques et pratiques, l'Harmattan, Paris, 2007, p. 188.
83. MOTTIS (N) & PNSSARD (J-P), « Création de valeur et politique de rémunération », Annales des mines, juin 2000, p. 80.

84. CHARREAUX (G), « À la recherche du lien perdu entre caractéristiques des dirigeants et performance de la firme : gouvernance et latitude managériale », performance de la firme : gouvernance et latitude managériale”, Économies et Sociétés, série Économie de l’entreprise, 2008, n° 10, pp. 1831-1867.
85. LASCOUMES (P) & SIMARD (L), « L’action publique au prisme de ses instruments », Revue Française de Sciences Politiques, Vol. 61, 2011/1, pp. 5-22.
86. BOGUIGNON (A), « Peut-on définir la performance ? », Revue française de comptabilité, Juillet-Août 1995, n°269, pp. 61-65.
87. BAS (M), « Oui, il faut définir la performance », Revue française de comptabilité, Juillet-Août 1995, n°269, pp. 66-75.
88. GIBERT (P), « L’analyse de politique à la rescousse du mangement public», Revue politiques et management public, n° 01, mars 2002, p. 1-14.
89. TROSA (S), « Le Dossier Qualité-Introduction », Les Cahiers du management, n° 6, février 1990, p. 9.
90. ARDOUIN (E) & BAUDOUIN (J-C), Le management public des territoires, éditions de l’aube, 2012, p. 198.

91. DALE (F) & CLAVE (M), « The Institute of Internal Auditors In Austria: fifty years in review », in. *New Works In Accounting History*, publication de l'Université de New York, pp. 187-206.
92. RAMIREZ (C), « Du commissariat aux comptes à l'audit : Les Big 4 et la profession comptable depuis 1970 », In : *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 146-147, mars 2003, *Espaces de la finance*, pp. 62-79.
93. CHRYSTELLE (R) & REIX (R), « Contribution à l'analyse de la qualité du processus d'audit : le rôle de la relation entre le directeur financier et le commissaire aux comptes », *Comptabilité - Contrôle - Audit* 2002/1 (Tome 8), p. 151-174.
94. CARASSUS (D) & GARDES (N), « Audit légal et gouvernance d'entreprise », actes de la Conférence de l'enseignement et de la recherche en comptabilité, Bordeaux, 29 et 30 septembre 2005. Disponible sur : storage.canalblog.com/03/04/149474/11206060.pdf
95. DOUHOU-RENAULD (A), « Les outils d'évaluation de la performance environnementale : audit des indicateurs environnementaux », Manuscrit auteur, publié dans "La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Strasbourg : France (2009)".
96. Le Maux J., Melyon G., Alloul A. (2005), « La communication des sociétés cotées sur le contrôle interne », *Revue Française de Comptabilité*, 374, pp. 29-30.

97. EBONDO WA MANDZILA (E), ZÉGHAL (D), « Management des risques de l'entreprise : Ne prenez pas le risque de ne pas le faire ! », La Revue des Sciences de Gestion 2009/3 (n° 237-238), p. 5-14.
98. ALVENTOSA (J-R), « La Cour des comptes : une place constitutionnelle renforcée », LPA 2008, n° 254, p. 82 à 94.
99. ESCLASSAN (M-CH), « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers à la nouvelle gestion publique », RFFP n° 101, 2008, pp. 25-38.
100. MCPHEE (I), Evaluation and Performance Audit: -close cousins or distant relatives?-, Australian Audit Office, February 2006. pp. 12-25.
101. MACKAY (K), «Two Generations Of Performance Evaluation And Management System in Austria» in ECD Working Paper Series, N° 11, February 2004, p. 3-14.
102. MARCOU (G), RANGEON (F), THIEBAULT (J-L), « Les relations contractuelles entre collectivités publiques », in Le gouvernement des villes, Territoire et pouvoir, Ed. Descartes & Cie, 1997.

103. ANTOINE (S), « Structure d'habitat social sans frontières : quelle gouvernance économique et sociale ? » in Actes du Congrès de l'Association Francophone de la Comptabilité, 2001.

ETUDES, GUIDES ET RAPPORTS

104. INDH, Rapport d'activité 2005-2010. Disponible sur : www.indh.ma/pdf-audits/7.pdf

105. ONDH, Rapport sur l'INDH 2005-2014, acquis et enseignements.

106. Plateforme INDH, Rapport, juin 2011. Disponible sur : www.indh.ma

107. Manuel des procédures de l'INDH, disponible sur www.indh.ma

108. ONDH, Rapport sur le Développement humain 2008.

109. Coordination Nationale de l'INDH, Rapport d'activité (2005-2010).

110. ONDH, Rapport sur le Développement humain – Annexe statistique et cartographique-, 2008.

111. ONDH, Rapport sur la revue à mi parcours de l'INDH, 2010.

112. Inspection Générale des Finances, Rapport relatif à la structuration de l'audit et du contrôle interne de l'Etat. (France)

113.

BIRD, Rapport n° 71173, juin 2006.

114. IFACI, Auditer l'environnement de contrôle, guide pratique, avril 2011.

(Disponible

sur :

http://www.abf.tn/cours/documents/auditer_environnement_de_controle.pdf)

115. MARTINEZ (S), « Méthodologie de l'évaluation de l'impact à l'intention des décideurs politiques », BIRD, décembre 2007.

116. BAKER (J.L), l'évaluation d'impact des projets de développement sur la pauvreté, BIRD, 2000.

117. Cour européenne des comptes, Groupe CEAD, MANUEL D'AUDIT DE LA PERFORMANCE, décembre 2006, p. 7. (Téléchargeable sur : ADA008653FR03-06PP-DEC185-06DEF-Proposal_Performance_Audit_Manual-TR.doc).

118. Inspection Générale des Finances, Rapport relatif à la structuration de l'audit et du contrôle interne de l'Etat (en France), N° 2009-M- 043-01, octobre 2009

119. BASLE (M), DAVID (P), MOSSER (F), URIEN (J-P), Livre blanc : le suivi-évaluation pour un pilotage optimisé de l'action publique, MGDIS - Juin 2008.

120. BOUSTA (M) & EL BOUZIDI (A), rapport de synthèse sur les audits de performance effectués par l'IGF pendant les exercices 2007 et 2008, publication de l'IGF, janvier 2010. (Disponible sur : http://www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/IGF%20%20rapport_synthese_performance%5B1%5D.pdf)

121. Jean-Charles GODARD, La Rationalisation des Choix Budgétaires, rapport présenté au Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics, Services du Premier Ministre Français, février 1970. p. 3. Téléchargeable sur : <http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Temis/.../1030.pdf>.

122. Groupe de travail IGF / IGAT, « rapport de synthèse sur l'audit des opérations réalisées ans le cadre du programme de l'INDH », juin 2009.

123. JACQUET (P), PISANI-FERRY (J) et TUBIANA (L), Gouvernance mondiale : Rapport de synthèse, Conseil D'analyse Économique, 2001.

124. BIRD, Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques au Maroc, 2009.

125. Rapport présenté par un groupe de travail conjoint de la BM et la BAD, Le renforcement des systèmes d'audit externe nationaux en Afrique –Stratégie conjoint de la BM et de la BAD, Février 2010.

126. Cour des comptes, Rapport sur le système de retraite au Maroc, juillet 2013.

127. Cour des comptes, rapport sur l'évaluation de la fiscalité locale, Mai 2015.

128. Cour des comptes, évaluation de la stratégie MAROC NUMERIC 2013, rapport particulier n° 05/13/CH IV, février 2014.

129. Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, Etude de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc, décembre 2014.

130. Banque Mondiale, Groupe Indépendant d'Evaluation, Renforcer les capacités d'évaluation : Diagnostic du Système Colombien de suivi et

d'évaluation (SINERGIA), Série des documents de Travail ECD, N° 17, février 2007. (Disponible sur : www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/SINERGIA_French.pdf).

131. Cour des Comptes, Rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux, octobre 2014.

132. PNUD, « Le financement du développement humain », *Rapport mondial du développement humain*, Economica, Paris, 1991.

133. Cour des comptes de la République et Canton de Genève, Evaluation du chèque annuel de formation et de l'accès des adultes à un premier niveau de qualification, rapport n° 92 de novembre 2015.

134. Cour des comptes du canton de Vaud, audit de performance des mesures cantonales d'insertion professionnelle destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale, rapport n° 29 du 3 novembre 2014.

135. Cour des comptes de la République et Cantons de Genève, Rapport sur l'évaluation de la politique de réglementation du marché de travail, Genève, 27 avril 2010.

136. Cour des comptes, Rapport public annuel 2015 – février 2015.

137. Cour des comptes de la République et Cantons de Genève, Rapport N 86, Février 2015.

138. Cour des comptes de la République et Cantons de Genève, Rapport N 88, Juin 2015.

139. Cour des comptes de la République et Cantons de Genève, Rapport N 87, Avril 2015.

140. INTOSAI, Lignes directrices sur l'audit de performance : principes fondamentaux, norme ISSAI n° 3100.

141. BRAUN (G), Rapport de la commission des finances publiques n° 348, Sénat, 2001. p. 28.

142. IFACI, COSO 2013, pocket guide, juillet 2013.

143. Manuel d'audit pour les inspecteurs de l'Administration territoriale, USAID 2006.

144. Secrétariat du Conseil du Trésor au Québec, Guide sur la Gestion Axée sur les Résultats, Canada, 2002, p. 9. Disponible sur : www.tresor.gouv.qc.ca

145. COLLANGE (G), DEMANGEL (P) et POINSARD (R), Guide méthodologique du suivi de la performance, BIRD, novembre 2006.

146. FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques, 2008. (Disponible sur : <https://www.imf.org/external/french/np/pp/2007/101907mf.pdf>).

147. Royaume du Maroc, Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats. Disponible sur : www.finances.gov.ma/Docs/2005/depf/guide_reforme_budgfr.pdf

148. TROSA (S) & PERRET (B), Rapport Annuel du Conseil Scientifique de l'Evaluation, in l'Evaluation de l'expertise à la responsabilité, la Documentation Française, Paris, 1991.

149. France Qualité Publique, Guide pratique : l'évaluation de la satisfaction des usagers/clients/citoyens des services publics, février 2003.

150. BOURDIN (J), ANDRÉ (P) et PLANCADE (J-P), rapport d'information n° 392, SENAT, session ordinaire 2003 – 2004.

151. WHITE (H) & SABARWAL (S), «évaluation d'impact n° 8 : méthodes et modèles quasi expérimentaux », notes méthodologiques, publication de

l'UNICEF.

Disponiblesur : <https://www.unicef.org/publications/pdf/MB8FR.pdf>

152. CESE, Rapport sur l'INDH –Analyse et recommandations- saisine n°2/2013

153. Le management des risques de l'entreprise, cadre de référence, synthèse.

Disponible sur :

http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary_french.pdf

TEXTES JURIDIQUES

154. Loi n° 62 99 sur les juridictions financières au Maroc B.O n° du

155. Décret n° 2-06-52 du 13-02-2006 relatif au rattachement du CED à la TGR, B.O n° 5400 du 02-03-2006).

156. Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques en France, J.O du 23 février 1989.

SITES WEB :

157. www.indh.ma
158. www.finances.gov.ma
159. <http://www.eval.fr/>
160. www.btcctb.org/
161. www.tresor.gouv.qc.ca
162. www.issai.org
163. www.imf.org/
164. www.worldbank.org
165. www.ccomptes.fr

166. <http://www.coso.org>
167. <http://www.qualité-publique.org>
168. www.audit-analyse.com
169. www.ame.ma
170. www.ondh.ma

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale	7
Première partie : Les fondements institutionnels et méthodologiques de l'évaluation de l'INDH	18
Chapitre premier - La révision des programmes INDH : l'amorcement du projet évaluatif marocain	21
<i>Section I : Analyse du cadre théorique et contextuel de l'évaluation de l'INDH</i>	21
§-1 : L'INDH : une politique puisée dans l'esprit de la nouvelle approche budgétaire...	22
Paragraphe I : Le caractère polysémique et évolutif de la notion de politique publique	22
I - La pluralité des conceptions de la notion de politique publique	22
II- L'évolution du concept : les différents types de politiques publiques	24
Paragraphe II : L'INDH : une consécration de l'action publique par programme	26
I – Le passage à la budgétisation axée sur une logique de résultats	27
II – L'action publique par programme comme manifestation de la logique de performance	29
§- II : La construction d'un système de performance budgétaire : la nécessité de l'EPP	31
Paragraphe I : Le suivi de la performance : un outil d'aide à la décision budgétaire .	31

I -Les indicateurs de performance : de la quantification des résultats de l'action publique	32
II – Les documents de performance : instrument de la budgétisation stratégique.....	37
1 – Les documents rétrospectifs, ou les rapports de performance.....	37
2 – Les documents de performance prospectifs, ou les projets de performance	39
Paragraphe II - L'évaluation : un outil de perfectionnement de la gestion budgétaire stratégique	42
I – L'évaluation : une exigence de la responsabilité liée à la performance	42
II – L'évaluation : un outil d'amélioration de la performance budgétaire.....	44
Section II : Le rôle de la démarche évaluative dans l'analyse de la politique de l'INDH	46
§-I : La mesure d'impact de l'INDH : le modele d'une démarche évaluative classique .	46
Paragraphe I - Les âges de l'EPP : de l'expérimentation à l'analyse des processus ...	46
I – Les évaluations « scientifiques » ou la mesure des effets et résultats : à partir de 1960	47
II – L'insertion de l'EPP dans le processus budgétaire : à partir de 1970.....	48
III -La mesure de la performance : l'alignement sur la démarche globale des « <i>Programs Review</i> ».....	50
Paragraphe II : Les approches de l'EPP, ou la convergence des dimensions démocratique et gestionnaire	51
I -L'approche managériale de l'évaluation : la « <i>technological assessment</i> » au service de la décision.....	52

II -L'approche compréhensive de l'évaluation : un creuset d'apprentissage et de démocratie	53
III -L'uniformisation des approches : l'évaluation de la performance de l'action publique	55
§- II : La démarche évaluative comme mesure d'accompagnement de l'INDH	57
Paragraphe I : Le positionnement de l'INDH dans la sphère de l'EPP au Maroc.....	58
I - Une dynamique globale et un vaste champ de l'EPP	58
II – Un intérêt particulier accordé aux politiques de développement humain	60
Paragraphe II : Les dimensions gestionnaires et politique de l'évaluation de l'INDH	62
I – L'évaluation de l'INDH : une source d'information et de communication.....	63
II - L'évaluation comme outil de légitimation des actions de l'INDH	64
Chapitre deuxième : L'institutionnalisation de l'évaluation des programmes INDH : les instances et la démarche	67
<i>Section I : L'évaluation de l'INDH : une variante de la problématique globale d'institutionnalisation</i>	<i>68</i>
§- 1 : L'institutionnalisation de l'évaluation de l'INDH : une scène à multiples acteurs .	68
Paragraphe I : L'éclatement de la scène d'EPP dans le droit comparé : les expériences les plus instructives	68
I - Les NAO et GAO : l'exigence d'une mission de conseil à l'exécutif et au législatif	69
II - le CSE et le CNE : des instances au service de l'évaluation administrative des politiques publiques.....	71

III- Les évaluateurs privés : la montée en puissance du marché de l'expertise en matière de l'EPP	73
Paragraphe II : La pluralité des acteurs d'évaluation des programmes INDH.....	75
I - LA prééminence du rôle de l'ONDH comme institution had hoc de revision des programmes INDH	75
II- La tentative d'évaluation des programmes INDh par le cese	77
§-2 : l'évaluation de l'INDH : une manifestation l'évolution du contrôle a posteriori vers une démarche évaluative	79
Paragraphe I : La démarche évaluative comme pradigme de réforme du contrôle traditionnel des finances publiques	79
I- Le contrôle-vérification axé sur l'observation scrupuleuse de la conformité aux textes.....	80
1- Le contrôle a priori : une vérification exhaustive de la légalité externe des actes de dépenses	80
2 - Le contrôle a posteriori : un dispositif de détection et de répression des irrégularités relatives à l'exécution de la dépense	82
II- Le « contrôle-maitrise » orienté vers l'amélioration de la performance des dépenses publiques	83
Paragraphe II : L'appréhension de l'INDH par les instances du contrôle a posteriori	85
I – L'absence de la cour des comptes de la scene evaluative de l'INDH	85
II – L'engagement des inspection generales des ministères dans le suivi-evaluation de l'INDH	86
Section 2 : <i>L'évaluation de la politique de l'INDH : de la mesure de performance des programmes publics</i>	89

§-1 : La mesure de performance : une notion au cœur de l’EPP.....	89
Paragraphe I : La performance dans l’entreprise : la réalisation des objectifs organisationnels	89
I – La perception de la performance à travers les théories économiques.....	90
II – L’affirmation de la dimension stratégique de la performance	91
Paragraphe II : la spécificité de la performance dans la sphère de l’Etat.....	93
I – De l’adaptabilité de la démarche quantitative de performance au domaine de l’Etat	94
II – De la difficulté de développer une démarche qualité dans le secteur public	97
§-2 la mesure de performance de l’INDH : une demarche centree sur le critère de l’impact.....	99
Paragraphe I : Les enjeux de la mesure de performance dans le domaine de l’Etat ...	99
I – L’objectif ultime de modernisation de l’Etat et d’amélioration du service public	100
II – Les contraintes de l’instauration d’un système de mesure de la performance publique	101
Paragraphe II : Les deux dimensions de la mesure de performance dans la sphère de l’Etat.....	104
I - La dimension macro de la mesure de performance : l’évaluation d’impact.....	104
II - La dimension micro de la mesure de performance : l’évaluation gestionnaire	106
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	109
Deuxième partie : L’évaluation d’impact des programmes INDH : état des lieux et pistes d’améliorations.....	110

Chapitre premier : L'étendu et les limites de l'évaluation d'impact de l'INDH	112
<i>Section I : La stratégie globale et la démarche de déploiement de l'INDH.....</i>	<i>112</i>
§-1 L'INDH : une politique intégrée et multidimensionnelle	113
Paragraphe I : Le contexte et les enjeux de la mise en place de l'INDH	113
I – Le lancement de l'INDH dans un contexte de sous développement humain au Maroc.....	113
II – L'INDH comme politique de développement humain au Maroc.....	115
Paragraphe II : La déclinaison de l'INDH en programmes opérationnels mesurables	117
I – Des programmes multisectoriels à ciblage territorial	117
II – Une contexture des programmes tissée autour du concept de la convergence.	120
§-2 Le modèle organisationnel de l'INDH : la gouvernance des programmes et leurs domaines d'intervention	121
Paragraphe I : Un système de gouvernance convergeant le local et le national.....	121
I – Les organes centraux chargés de la stratégie et de la coordination.....	121
II - Une administration territoriale chargée de la mise en œuvre des programmes	122
Paragraphe II : un suivi des programmes basé sur une démarche quantitative.....	125
I – La quantification des premiers résultats des programmes	125
II – l'appréciation des résultats par domaines d'interventions	127
<i>Section II - Le bilan de l'évaluation de l'INDH : les contraintes et les réalisations..</i>	<i>129</i>

§ -1 : Les difficultés liées à la modélisation de l'évaluation d'impact des programmes INDH.....	129
Paragraphe II : De l'incompatibilité de la démarche expérimentale avec les programmes de INDH.....	129
I : L'intérêt de l'expérimentation comme démarche d'évaluation d'impact.....	130
II les modèles adaptés à l'évaluation d'impact des programmes INDH.....	132
Paragraphe II : La détermination du contrefactuel, ou du groupe témoin des programmes.....	134
I – De l'imputabilité des résultats aux interventions des programmes	134
II – Le contrefactuel, ou la simulation de la situation initiale du groupe témoin ...	137
§ - 2 : Les résultats de l'évaluation d'impact de l'INDH.....	139
Paragraphe I : Un processus assez maîtrisé en milieu rural	140
I – Un échantillon construit autour du critère de la pauvreté.....	140
II – L'impact socioéconomique de l'INDH en milieu rural	142
Paragraphe II : Un processus évaluatif plus ou moins biaisé en milieu urbain.....	144
I - Une méthodologie complexe et peu adaptée à l'objet de l'évaluation	145
II - Des résultats plus ou moins soutenables de l'évaluation	146
Chapitre deuxième - Les enseignements à tirer : les voies de la construction d'un SNE performant	149
<i>Section I - Le développement de méthodes novatrices D'EVALUATION : l'implication des IGM et de la cour des comptes.....</i>	<i>150</i>

§-1 : Les audits-évaluations effectués par les IGM : le modèle d'une évaluation gestionnaire de l'INDH	151
Paragraphe I : L'évaluation des programmes INDH par les IGM : une analyse des processus et des résultats.....	151
I – L'analyse des processus : la définition de la stratégie et sa traduction en programmes d'action publique.....	152
II - L'appréciation des résultats : des indicateurs de performance et de la quantification.....	154
Paragraphe II : L'analyse du contrôle interne des programmes INDH : une appréhension des risques en fonction des objectifs	157
I – Les risques d'environnement liés à la mise en œuvre des programmes de l'INDH	157
1 – L'intégrité éthique et déontologique des gestionnaires : de l'absence d'une codification des normes.....	157
2 – De la compétence des organes de gestion et de gouvernance	159
II – L'évaluation des risques et la détermination des activités de contrôle interne des programmes INDH.....	161
§-2 : Les évaluations effectuées par la cour des comptes : une pratique dérivée du contrôle traditionnel	163
Paragraphe I - La nature des évaluations effectuées par la Cour des comptes : du contrôle traditionnel de gestion.....	163
I – La mission traditionnelle de la cour des comptes en matière de contrôle de gestion.....	164
1 – Le contrôle de la régularité de la gestion exercé par la cour des comptes	164

2 – Le contrôle de la performance dans la tradition de la cour des comptes.....	165
II - L'inclusion d'une démarche évaluative dans les missions de la cour des comptes : L'évaluation de la gestion	166
Paragraphe II - La démarche évaluative de la cour des comptes : le passage du contrôle à l'évaluation de la gestion	168
I – L'évaluation de la cohérence : l'analyse des aspects stratégiques des politiques publiques.....	168
1 – La cohérence entre les composantes de la politique analysée : de l'articulation des programmes.....	168
2 - La cohérence entre les acteurs : de la gouvernance des programmes.....	169
II – L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience : l'appréciation du bon emploi des fonds publics.....	171
Section II - Benchmarking international : les déterminants d'un système national d'évaluation des politiques publiques.....	173
§-1 - Les expériences étrangères de révision des politiques publiques : point de divergences et de convergences	173
Paragraphe I : L'évaluation de l'action publique par programme : de la relation ambiguë entre audit de performance et évaluation	174
I – La révision des programmes publics : le point de rencontre entre l'audit de performance et l'évaluation.....	174
II – L'audit de performance des programmes : la forme la plus aboutie de l'évaluation gestionnaire des politiques publiques.....	176
Paragraphe II - Les autres formes d'évaluation : l'étude d'impact des programmes et d'autres formes d'actions publiques	178

I – L'évaluation des programmes : la mesure d'impact (<i>outputs</i>) de l'action publique	178
II – L'évaluation de l'action publique en dehors des programmes : de l'étude des phénomènes extra dépendants	180
§-2 : les pistes d'une consolidation institutionnelle et méthodologique de la pratique évaluative au Maroc	182
Paragraphe I : Les déterminants de la mise en place d'un système national d'évaluation des politiques publiques	183
I - L'agissement sur le volet organisationnel : le rôle des organes transversaux dans l'encadrement des évaluations.....	183
II - L'harmonisation et la normalisation des pratiques : de l'absence des règles contraignantes.....	185
Paragraphe II : La contribution de la démarche évaluative dans l'amélioration de la qualité de l'action publique.....	186
I - La qualité des résultats de la démarche évaluative : de la standardisation des livrables	186
II - Portage politique : de l'inclusion des résultats de l'évaluation dans le débat et la décision politique.....	189
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	191
CONCLUSION GENERALE.....	193
BIBLIOGRAPHIE	196