



MEMORANDUM

Quelle place pour la redevabilité et l'évaluation dans le nouveau modèle de développement au Maroc ?

Association Marocaine de l'Évaluation (AME)
Rabat, Maroc

Novembre 2020

*En matière de décisions publiques,
on ne saurait échapper à la nécessité de l'évaluation par le débat public.
Aucun principe alternatif, fût-il fondé sur une élaboration brillante
n'est à même de remplacer le travail d'évaluation publique.*

Amartya Kuma Sen
Prix Nobel d'économie, 1998.

1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le présent *Mémoire de l'Association Marocaine de l'Évaluation (AME)* intervient au moment où le Maroc est traversé par de multiples crises (économique, sociale, culturelle, etc.) ainsi que défi majeur de la crise sanitaire du COVID-19, et appelé à mettre en place un nouveau modèle de développement du Maroc (MD dans la suite du texte). Il est aussi proposé, 9 ans après l'adoption par le Maroc du principe constitutionnel de l'évaluation des politiques publiques (cf. particulièrement l'article 70, Constitution du Maroc, juillet 2011).

Précisément, **ce Mémoire est justifié par le besoin de comprendre les raisons de cet état de fait en prenant pour point d'appui le débat en cours sur le renouveau du modèle de développement au Maroc. En effet, ce constat remet la redevabilité au cœur même de ce processus de débat public sur le modèle de développement.** Plus spécifiquement, l'adoption d'une politique nationale d'évaluation (PNE) pourrait présenter le cadre approprié du nouveau modèle de développement marocain.

Mais, force est de constater que le principe constitutionnel de l'évaluation des politiques publiques et, bien d'autres énoncés de la Constitution marocaine relatifs à l'évaluation ou / et à la redevabilité (reddition des comptes) n'ont toujours pas trouvé leur concrétisation dans une Politique Nationale d'Évaluation (PNE) définissant à la fois les designs institutionnels et organisationnels de la fonction de l'évaluation, et les attributions, moyens et pouvoirs des différentes institutions en charge de la redevabilité publique au Maroc (Parlement, Cour des comptes, collectivités territoriales, etc.). La PNE suppose tout d'abord un changement de culture des responsables politiques et administratifs qui n'est encore qu'imparfaitement abouti.

La PNE interviendrait alors dans un environnement qui commande à ces différentes institutions de donner des gages impartiaux, valides et crédibles de la pertinence, de la valeur ajoutée, de l'efficacité, de la cohérence, des effets positifs et de la viabilité des politiques et programmes de développement prévus par le MD. **A cette fin, l'évaluation associée à la redevabilité publique doit être une exigence régulière pour créer de la valeur sociale, limiter les gaspillages et améliorer l'action publique de développement au service de l'intérêt général.**

2. PRINCIPAUX CONSTATS RELATIFS A LA REDEVABILITE ET L'EVALUATION (2011-2020)

2.1. Constats relatifs à la redevabilité et à l'évaluation des politiques publiques

Malgré l'adoption des principes constitutionnels relatifs à la redevabilité et à l'évaluation des politiques publiques, le Maroc se caractérise encore, aujourd'hui, par un faible ancrage de l'obligation redditionnelle et la fonction évaluative dans le paysage politico-institutionnel ; à l'exception de quelques dispositifs sectoriels de recueils d'information, les travaux d'évaluation dignes de ce nom sont, en effet, bien rares et ne sont quasiment jamais rendus publics. En outre, les résultats de ces évaluations impactent peu le processus des décisions publiques.

Encadré 1

Rappel d'un constat important

« Les politiques publiques des gouvernants et des élus n'ont pas toujours été évaluées, ni réajustées, à l'aune de leur impact sur le bien-être des populations ».

Source : Rapport du cinquantenaire de l'Indépendance du Maroc 50 ans de développement humain 2025.

Cependant, il est raisonnable de penser que la situation aujourd'hui pourrait rapidement changer. En effet, introduite et citée à neuf reprises dans la nouvelle Constitution de juillet 2011, l'évaluation apparaît comme l'une des thématiques clés sur laquelle l'Etat focalise ses ambitions pour rénover la gestion des affaires publiques dans le cadre du nouveau modèle de développement.

D'autre part, le discours du Trône (29 juillet 2017), l'ensemble des acteurs politiques et les administrations publiques se trouvent interpellés sur la mise en œuvre des programmes non exécutés. Dans ce cas précis, l'obligation redditionnelle est fondamentalement associée à l'exercice de responsabilités publiques (politique, économique, sociale, managériale, etc.). En effet, les acteurs qui participent à la mise en place ou la mise en œuvre de l'action publique sont dans l'obligation de fournir des informations crédibles et des justifications aux responsables politiques au Maroc et aux citoyens à propos des résultats attendus et obtenus ou non (critère d'efficacité). Cette obligation redditionnelle concerne aussi le bon emploi des ressources publiques (financières et non financières) par les personnes en charge de la mise en œuvre (critère d'efficacité programmatique et financière).

En pratique, six éléments apparaissent critiques et attestent le faible ancrage de la redevabilité et l'évaluation au Maroc :

La fonction d'évaluation encore faiblement institutionnalisée

Depuis 2011, la fonction d'évaluation s'est peu développée malgré l'adoption de plusieurs principes constitutionnels relatifs à la redevabilité et l'évaluation au Maroc (cf. Constitution du Maroc, juillet 2011).

Pratiques de l'évaluation disparates

La qualité des systèmes, mécanismes, processus, produits et résultats des évaluations varie d'une organisation à l'autre (cf. Cour des comptes, ONDH, diverses Instances (Enseignement, Agences, etc.).

Faible ancrage de la culture de l'évaluation

Le faible ancrage de la culture de l'évaluation et l'utilisation de l'évaluation comme outil d'apprentissage au sein des organisations publiques (ministères, agences, observatoires, etc.).

Indépendance et qualité des rapports d'évaluation

Indépendance et qualité discutables de plusieurs rapports d'évaluation pour plusieurs raisons, notamment l'accès libre et complet à l'information, l'autonomie et l'indépendance pour mener des investigations et en rendre compte, etc.

Le flou autour de l'utilité et l'utilisation des évaluations

Utilité / utilisation de l'évaluation et incidence de cette utilisation pour appuyer des politiques et décisions concernant la définition d'orientations stratégiques, l'amélioration de la qualité des programmes de développement mis en oeuvre.

Faible incidence de la LOF

Faible incidence de l'adoption de la loi organique des finances (LOLF), sensée appuyer l'ancrage de la pratique évaluative puisqu'elle se focalise sur les résultats de l'action publique et non pas sur les seuls moyens comme c'était le cas pour l'ancienne LOLF. En effet, les rapports de performance des programmes ministériels restent confinés dans la formulation d'indicateurs d'activités, de moyens et de produits. En effet, les indicateurs de résultats (immédiats, intermédiaires et impacts) sont, tout simplement, occultés.

2.2. Constats relatifs à la fonction d'évaluation dans les collectivités territoriales

Concernant les collectivités territoriales, quatre éléments critiques peuvent être relevés :

Absence de cadre de référence fixant l'organisation de la fonction d'évaluation

Malgré la promulgation de trois lois organiques relatives aux collectivités territoriales (communes, préfectures et provinces, et régions), l'absence de cadre général bien défini entrave l'organisation de la fonction d'évaluation au sein des collectivités territoriales.

Le flou du Cadre d'Orientation de l'ARM et de la DGCL

Le Cadre d'Orientation par des régions représentées par l'ARM et la Direction Générale des Collectivités Locales (mise en place des instances en charge de la coordination, du suivi et de l'évaluation de l'exécution). Cependant, il convient de relever que ce cadre ne donne pas de contenu concret au principe de redevabilité (reddition des comptes) et, encore moins, aux conditions et modalités d'institutionnalisation de la fonction l'évaluation dans les collectivités territoriales au Maroc.

Encadré 2

La fonction de l'évaluation en région

Créer un cadre institutionnel de prise en charge de la fonction de l'évaluation en région pour rendre compte de l'efficacité de l'action publique locale, et renforcer le rôle de l'évaluation comme outil d'aide à la décision et de redevabilité publique.

Source : Mémoire sur l'institutionnalisation de la fonction de l'évaluation en région au Maroc, AME, 2015.

La sous-utilisation de la Gestion axée sur les résultats (GAR)

La sous-utilisation de la gestion axée sur les résultats (GAR) par les collectivités territoriales fragilise la fonction d'évaluation dans les collectivités territoriales.

Défaut de capacités professionnelles

La faiblesse des capacités institutionnelles, techniques, humaines et financières requises pour les régions et les communes afin de contribuer, de façon efficace, à l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation au sein des collectivités territoriales.

3. SEPT OBJECTIFS STRATEGIQUES POUR AGIR

Objectifs stratégiques	Moyens et mesures opérationnels
<p>Objectif stratégique 1. <i>Adopter une Politique nationale d'évaluation (PNE) fondée sur les principes et valeurs démocratiques, la responsabilité, la transparence, et la redevabilité publique et sociale (reddition des comptes), et permettant ainsi d'encadrer l'évaluation de la mise en œuvre du modèle de développement du Maroc.</i></p>	<p>L'adoption d'une PNE est l'étape fondamentale pour doter le MD d'un cadre de référence de l'évaluation des politiques de développement. Pour ainsi dire, la PNE permettrait entre autres de : (i) donner confiance aux citoyens en matière de la mise en œuvre et l'efficacité des interventions de développement, (ii) veiller à ce que la conception, la budgétisation et l'examen des politiques et programmes de développement s'appuient sur des données crédibles et objectives, (iii) fixer les normes et standards de la pratique de l'évaluation à l'échelle de l'État et des collectivités territoriales, (iv) encadrer la responsabilité de l'État en matière de pertinence, d'efficacité, d'impact et de durabilité des politiques et programmes de développement.</p> <p>Dans cette optique, il convient de créer les conditions institutionnelles et organisationnelles permettant que les résultats des évaluations soient pris en compte pour faire évoluer les politiques de développement MD. A cette fin, il est important que les conditions suivantes soient prises en compte :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Encadrer la responsabilité de l'État en matière de pertinence, d'efficacité, d'impact et de durabilité des politiques et programmes de développement. 2. Mettre l'accent sur l'évaluation ex ante comme une exigence de la planification et la programmation. 3. Donner confiance aux citoyens en matière de la mise en œuvre et l'efficacité des interventions de développement dans le pays et les instances de mise en œuvre.

	<ol style="list-style-type: none"> 4. S'assurer du bon emploi des ressources publiques (financières et non financières) par les personnes en charge de la mise en œuvre de politiques et programmes publics de développement (Redevabilité / Reddition des comptes). 5. Contribue à la diffusion et l'ancrage de la culture et les pratiques évaluatives crédibles et solides.
<p>Objectif stratégique 2. <i>Institutionnaliser la fonction d'évaluation et de redevabilité au sein du Parlement (Chambres des représentants et des conseillers), dans les administrations publiques et les collectivités territoriales au Maroc.</i></p>	<p>Institutionnaliser la fonction de redevabilité et l'évaluation est primordial. Il s'agit de clarifier et d'organiser la fonction de l'évaluation au Maroc (qui doit s'en occuper et comment ?). Concrètement, il faut, en particulier, mettre en place les designs institutionnels et organisationnels, les instruments pour accompagner les réorganisations des services publics ou territoriaux, les ressources et compétences nécessaires, etc.</p> <p>Dans cette optique, il est important de conduire les changements suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Initier un examen indépendant de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles de la redevabilité et de l'évaluation des politiques publiques depuis 2011 ; 2. Mettre en place ou/et adapter les designs institutionnels et organisationnels de la fonction d'évaluation appropriés au sein du Parlement (Chambres des représentants et Chambre des conseillers, dans les administrations publiques et les collectivités territoriales (structures, mécanismes de financement, etc.) ; 3. Séparer clairement la fonction d'évaluation de la gestion ou du pilotage des programmes publics de développement ; 4. Encadrer la responsabilité de l'État en matière de pertinence, d'efficacité, d'impact et de durabilité des politiques et programmes de développement.
<p>Objectif stratégique 3. <i>Systematiser les évaluations des politiques de développement et veiller à ce qu'elles soient conduites de manière indépendante, transparente et plurielle.</i></p>	<p>L'évaluation, vise à apprécier les bénéfices des changements et à convaincre de la pertinence des interventions de développement. Dans un contexte de contraintes budgétaires, il faut reconnaître l'importance qu'il y a à évaluer l'utilisation de chaque centime dépensé par le budget de l'Etat.</p>

	<p>C'est un enjeu à la fois d'efficacité et de légitimité de l'action publique, donc de démocratie. De fait, le besoin d'évaluer est d'autant important que l'on reconnaît le besoin de s'adapter au réel.</p> <p>Plusieurs exigences sont requises pour que cette ambition soit satisfaite.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rendre obligatoire pour toutes les politiques de développement de portée stratégique une évaluation indépendante dans un délai maximal de cinq ans. 2. Prévoir dès la conception d'une politique de développement les différentes évaluations (ex ante, ex post, effets-impacts, etc.). 3. S'assurer de l'indépendance des évaluations est la première condition de la crédibilité et de l'utilité de l'évaluation. Cette exigence implique que la mesure de l'effectivité et de l'efficacité d'une politique de développement ne soit pas confiée aux entités en charge de sa conception ou de sa mise en oeuvre, mais à des évaluateurs de manière transparente. 4. Faciliter l'accès libre aux données relatives aux politiques de développement évaluées, et suppose la libre communication de leurs résultats. 5. Garantir la pluralité de l'évaluation des politiques de développement (critères, méthodes, etc.), et associer les différentes parties prenantes à l'ensemble du processus d'évaluation (experts, partenaires institutionnels et sociaux, société civile, usagers, etc.). 6. Systématiser l'évaluation de la mise en oeuvre (process evaluation) des politiques et programmes de développement pour vérifier que les conditions ayant présidé aux choix demeurent valides et prendre en compte les évolutions du contexte et, au final, permettre d'en améliorer en permanence l'efficacité, l'efficience et la cohérence. 7. S'assurer que les personnes qui participent à la conception, l'exécution ou la gestion des évaluations possèdent la formation, l'expérience et les compétences voulues en matière d'évaluation.
<p>Objectif stratégique 4. <i>Généraliser l'évaluation législative au Maroc et par là, l'ajustement des lois qui sont</i></p>	<p>Pour généraliser l'évaluation législative, il est important de considérer les conditions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Systématiser la clause d'évaluation de portée spécifique aux lois promulguées par le

<p>à la base de toute politique publique de développement.</p>	<p>Parlement marocain (Chambre des représentants et Chambre des conseillers).</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Veiller à ce que les lois prises par le Parlement fasse l'objet d'évaluation régulière, particulièrement sur les questions de pertinence, de cohérence et d'efficacité de ces lois. 3. Adopter la pratique des <i>sunset clauses</i> (clause de temporisation) prévoyant que la loi cesse d'être en vigueur après une date spécifique, et faute d'évaluation permettant de se prononcer sur sa pertinence.
<p>Objectif stratégique 5. <i>Systématiser la logique de résultats en consacrant la gestion axée sur les résultats (GAR) dans les administrations publiques et les collectivités territoriales.</i></p>	<p>La gestion axée sur résultats (GAR) est une approche systémique de gestion qui considère à la fois la stratégie, les personnes, le processus et la mesure de la performance, de manière à améliorer la prise de décisions, la transparence et la responsabilité. Elle est essentielle pour permettre d'exercer une gestion judicieuse, conforme aux normes de performance et de responsabilisation. Elle mise sur la production des résultats escomptés, la mesure du rendement, l'apprentissage et l'adaptation, de même que la production de rapports sur le rendement.</p> <p>A cette fin, il convient de systématiser la gestion axée sur les résultats (GAR) comme approche systématique de gestion au sein des administrations publiques et des collectivités territoriales.</p>
<p>Objectif stratégique 6. <i>Professionaliser la pratique de l'évaluation de développement (politiques, programmes, etc.) au Maroc en veillant à son encadrement par les grilles de compétences et l'octroi de désignation professionnelle dédiée.</i></p>	<p>En vue de promouvoir la professionnalisation de l'évaluation au Maroc, il est important de procéder à ce qui suit :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Réaliser un diagnostic national de l'état de la pratique de l'évaluation professionnelle au Maroc et d'apprécier les capacités nationales (gouvernement, parlement, institution supérieure de contrôle) en matière d'évaluation de développement. 2. Développer le référentiel de compétences et les lignes directrices requises en matière d'éthique pour la pratique de l'évaluation professionnelle. 3. Encadrer la conception des programmes académiques de formation et d'apprentissage en évaluation. 4. Prévoir les mécanismes de l'octroi de désignation et l'accréditation professionnelle en évaluation.

<p>Objectif stratégique 7.</p> <p><i>Promouvoir les normes et règles des Nations unies (UN) comme cadre de référence de la pratique professionnelle de l'évaluation au Maroc.</i></p>	<p>Cette exigence repose sur les normes d'évaluation, les politiques d'évaluation, les lignes directrices gouvernant la pratique de l'évaluation, les codes de déontologie et l'harmonisation des formations académiques et professionnelles et le développement de communautés de praticiens d'évaluation.</p> <p>Dans la pratique, il s'agirait de procéder à ce qui suit :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adopter les normes et règles de la pratique professionnelle de l'évaluation de l'United Nations Évaluation Group (UNEG, 2016). 2. Systématiser l'utilisation de ces normes et règles d'évaluation à l'échelle de l'État (Parlement, administrations, etc.) et des collectivités territoriales.