



Financé par l'Union européenne

مشراكة مواطنة
+ . ٨ ٠ ٧ + + . ٤ : ٠ ٤ +
MOUCHARAKA MOUWATINA

GUIDE DE MONITORING

Sur les politiques publiques à destination des organisations de la société civile au Maroc

MAROC – UNION
EUROPEENNE:
UNE INITIATIVE
POUR RENFORCER
LA PARTICIPATION
CITOYENNE

La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

Ce document a été produit en novembre 2016 et mis à jour en décembre 2018

Le programme d'appui à la société civile au Maroc

Le programme d'appui à la société civile au Maroc vise à renforcer les initiatives de la société civile dans les domaines de la jeunesse, de l'égalité et de l'environnement et se déploie au niveau régional, à travers quatre bureaux dans les régions pilotes de Casablanca-Settat, l'Oriental, Souss-Massa et Tanger-Tétouan-Al Hoceima. Le programme dispose, par ailleurs, d'un bureau de coordination nationale à Rabat.

L'action a démarré en janvier 2018 et contribue à la promotion du rôle de la société civile dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques locales, régionales et nationales dans les domaines de la jeunesse, l'environnement et l'égalité femmes – hommes. L'action contribue également à la décentralisation de l'appui de l'union européenne aux OSC en le rendant plus accessible, plus visible et plus proche des réalités des territoires.

Le programme entend contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie d'accompagnement et de renforcement des capacités de la société civile au niveau régional et national. s'inscrivant dans la continuité des interventions thématiques, sectorielles et géographiques de l'UE; le Programme Facilité Société Civile (2013-2016), le Programme Moucharka Mouwatina, cherche à consolider les acquis et permettra, en outre, de contribuer à mettre en œuvre la feuille de route pour l'engagement de l'UE envers la société civile (2015-2017), adoptée par l'Union européenne et 8 Etats-Membres en avril 2015. Il s'agira donc de renforcer l'impact du partenariat UE-Maroc par la capitalisation systématique et une meilleure communication des appuis à la société civile.

Ce guide à été développé dans le cadre du programme Facilité Société Civile financé par l'Union européenne (2013 – 2016) et à été actualisé et adapté pour servir les efforts de développement de capacités entrepris par le programme d'appui à la société civile, financé par l'Union européenne (2018 – 2021).

Remerciements

L'auteur de ce guide remercie chaleureusement les personnes, et leurs organisations et institutions, qui ont participé aux formations sur le monitoring des politiques publiques, organisées entre décembre 2014 et avril 2015. Les riches échanges qui ont eu lieu pendant les formations ont permis d'alimenter le contenu de ce guide. Nous remercions en particulier les personnes qui ont apporté des témoignages à partir des leurs expériences, dont sont tirées les études de cas qui illustrent ce guide. L'auteur remercie également la Délégation de l'Union européenne et les experts de l'assistance technique au programme Facilité société civile – Maroc, M. Laurent Cabourg et M. Hicham Rachidi pour leur appui et conseils précieux pour organiser les formations et élaborer ce guide.

Sommaire

INTRODUCTION

PARTIE 1 Définitions

- Les définitions clés du suivi et de l'évaluation des politiques publiques
- Les principales modalités et finalités d'une évaluation

PARTIE2 La transparence et la participation au cœur du processus de monitoring des politiques publiques

- La transparence et l'accès à l'information
- Les différentes modalités d'une concertation publique
- L'institutionnalisation de l'évaluation au Maroc
- Le rôle du Parlement dans l'évaluation au Maroc

PARTIE3 Préparer une évaluation de politiques publiques

- Présentation des étapes d'un suivi-évaluation des politiques publiques
- Mandat d'évaluation et cahier des charges
- Présentation d'une « check list » pour une évaluation
- Principes déontologie et éthique

PARTIE4 Les outils de l'évaluation

- Les outils quantitatifs et qualitatifs
- Les méthodes d'enquête
- L'analyse des données
- Les méthodes d'entretiens
- Etudes de cas, monographie et autres méthodes
- Etablir et utiliser des conclusions et des recommandations :

PARTIE5 Le suivi budgétaire

- Les enjeux de la programmation budgétaire

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

GLOSSAIRE

Introduction

Le Maroc, qui dispose depuis 1958 d'un Code des associations, a récemment vu l'émergence d'une nouvelle génération d'acteurs non-gouvernementaux. D'après l'enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif du Haut-Commissariat au Plan, le Maroc comptait en 2007 près de 45 000 associations pour une population d'environ 30 millions d'habitants. Une étude sur le tissu associatif au Maroc a été publiée en décembre 2014 par le ministère de l'intérieur, selon les résultats de cette étude, le Maroc compterait 116.836 associations¹.

Ce développement du tissu associatif témoigne d'une part de l'ouverture progressive du champ des libertés publiques, et d'autre part de la volonté des associations d'accompagner les réformes structurelles. La réforme constitutionnelle de 2011 a d'ailleurs renforcé le rôle des associations en tant qu'acteurs incontournables dans le développement démocratique, économique et social du pays.

Dans ce contexte, la promotion du suivi et de l'évaluation des politiques publiques peut agir comme catalyseur pour donner plus de substance et de vigueur au débat démocratique. Cette démarche, combinée avec un accès à l'information renforcé, doit concerner toutes les parties-prenantes, quel que soit le niveau, national ou local : les pouvoirs exécutifs, législatifs et les administrations en premier lieu, mais aussi les organisations de la société civile et les bénéficiaires des politiques publiques.

C'est à cette condition que l'évaluation des politiques publiques sort du seul domaine de l'expertise technique pour intégrer le champ de la démocratie participative, comme complément indispensable de la démocratie représentative : elle n'oppose dès lors plus un pouvoir central ou une administration aux citoyens et à leurs représentants élus, mais permet d'élaborer, de corriger et de mettre en œuvre, sur ces nouvelles bases, des politiques en faveur d'un développement économique et social avec et au profit de toutes et tous.

Aujourd'hui, des mécanismes constitutionnels et juridiques sont prévus pour reconnaître et organiser cette participation citoyenne. La nouvelle Constitution marocaine prévoit des dispositions nouvelles qui permettent aux citoyens de participer à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques. Pour remplir ce rôle, les organisations de la société civile doivent non seulement renforcer leurs capacités techniques et opérationnelles en suivi et évaluation des politiques publiques mais également leurs connaissances de ces nouveaux processus de concertation et de dialogue. Ces enjeux constituent, à ce titre, une activité centrale du programme Moucharaka Mouwatina .

¹Le pourcentage des associations s'activant dans les domaines de «la politique», «la religion» et «les droits de l'Homme» se situe, globalement, entre moins de 1% et 3% en fonction des régions. Selon l'étude du ministère de l'intérieur, seules 202 associations sont reconnues d'utilité publique, soit 0,15% du nombre total des associations.

Quel est l'objet de ce guide ?

L'objectif de ce guide est de présenter les concepts clés du suivi et de l'évaluation des politiques publiques et les différents outils permettant aux organisations de la société civile (OSC) d'engager un tel travail. Ce guide doit permettre entre autre :

- De donner au lecteur une vision générale du suivi-évaluation des politiques publiques, qui pourra être complétée par des lectures plus spécialisées.
- De présenter les principales méthodes utilisées dans le suivi et l'évaluation des politiques publiques et proposer divers outils pour aider les organisations ou réseaux de la société civile à planifier et effectuer une activité de suivi et évaluation des politiques publiques.
- De partager des exemples de travaux concrets de suivi et évaluation des politiques publiques, en particulier au Maroc.

Ce guide reprend et complète le contenu d'une formation globale répartie en trois sessions, organisée dans le cadre du Programme *Facilité Société civile, financé par l'Union européenne (2013 – 2016)* sur le monitoring des politiques publiques, à Rabat, entre les mois de décembre 2014 et avril 2015. Cette formation avait pour but de renforcer les connaissances et les aptitudes des organisations de la société civile bénéficiaires du programme en matière d'approches conceptuelles, de démarches et d'outils permettant de concevoir et de mettre en œuvre un plan de suivi et évaluation des programmes et politiques publiques, en particulier via la promotion du dialogue et de la concertation pluri-acteurs. Elle a regroupé une trentaine de participants d'organisations de la société civile et d'institutions partenaires de la Délégation de l'Union européenne au Maroc.

Ce guide s'attache à montrer la complexité de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques et donc la diversité des approches qui en permettent le suivi et l'évaluation. Il présente les grandes étapes pour entreprendre une évaluation de politiques publiques et donne les principaux éléments qui devront, ensuite, être nécessairement adaptés à chaque contexte.

A qui s'adresse-t-il ?

Le guide s'adresse en premier lieu aux organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine du suivi-évaluation des politiques publiques et les incidences de celles-ci sur le développement socio-économique et environnemental, en lien avec les populations et/ou les thématiques ciblées par l'action de ces OSC. Toutefois, la structure adoptée et les outils présentés doivent pouvoir plus largement servir à toute personne ou toute organisation qui souhaite entreprendre une action de suivi et évaluation des politiques publiques, au-delà même du contexte marocain.

Les différents niveaux de lectures doivent permettre au guide de servir aussi bien aux organisations n'ayant aucune expérience du suivi et de l'évaluation des politiques publiques qu'à celles déjà capables de réaliser de tels travaux. Il peut également être utile, dans le cadre d'une institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, aux institutions soucieuses de développer des relations pérennes avec les organisations de la société civile. Une mise en page spécifique permet de rapidement identifier les encadrés illustrant les principaux points à retenir et les exemples de chaque partie :

- « **Points de vigilance** » : reprend les notions les plus importantes sous forme d'aide-mémoire.
- « **Cas pratique** » : montre des exemples d'actions ou de bonnes pratiques de monitoring.
- « **En savoir plus** » : fournit d'autres références ou exemples d'autres pays pour en savoir plus sur un sujet.

Quelle est l'approche développée par ce guide ?

Ce guide développe une approche du suivi et de l'évaluation des politiques publiques basée sur la transparence, la concertation, la place centrale des bénéficiaires et l'apprentissage collectif. La participation des bénéficiaires et des organisations de la société civile aux politiques publiques, de leur conception à leur évaluation, est en effet aujourd'hui un défi pour tous les pays. Cette promotion d'une démocratie participative n'a aucunement vocation à contourner ou à se substituer aux pouvoirs publics, notamment les instances élues. Au contraire, elle renforce la construction d'une relation positive entre toutes les parties-prenantes d'une politique publique. Elle permet notamment :

- De mieux comprendre l'évolution des besoins des citoyens, de s'adapter à une société plus diversifiée.
- De remédier aux inégalités dans l'accès au processus d'élaboration des politiques et aux services publics.
- De favoriser l'innovation pour faire face aux enjeux complexes de l'action publique et améliorer la qualité des services publics.
- De réduire les coûts et améliorer les résultats des politiques publiques en encourageant les initiatives dans les domaines où le succès dépend essentiellement du changement de comportement des individus².

Ce guide peut être repris et adapté pour concevoir des formations sur cette thématique. Son approche du suivi et de l'évaluation des politiques publiques peut aussi bien alimenter le contenu de la formation que ses modalités d'organisation : participation de toutes les parties prenantes (pouvoirs publics, OSC, élus...), mise en avant des questionnements communs, études de cas à partir des expériences des participants, etc...).

²OCDE, 2009, *Cap sur les citoyens: La participation à l'appui de l'action et des services publics*, <http://www.oecd.org/fr/gov/42753308.pdf>

DEFINITIONS

Les définitions des politiques publiques sont nombreuses et bien souvent prisonnières de doctrines de politiques économiques. Ce guide retient une définition large, dynamique et évolutive de la politique publique qui est la suivante :

« Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique »³. Produit d'un *construit social*, elle concerne ce que des acteurs à un moment donné et en un lieu donné décident de placer dans le champ de l'intervention publique : elle varie donc dans le temps et dans l'espace, et dépend en particulier du rôle qu'une société donne à l'Etat, à ses modalités d'actions et à la notion l'intérêt général.

Elle est également le fruit d'acteurs aux intérêts souvent multiples, voire opposés. Face à cette complexité, les approches en permettant le suivi et l'évaluation sont multiples et empruntent à de nombreuses disciplines (économétrie, politologie, sociologie...).

Les différentes composantes d'une politique publique peuvent être résumées ainsi :

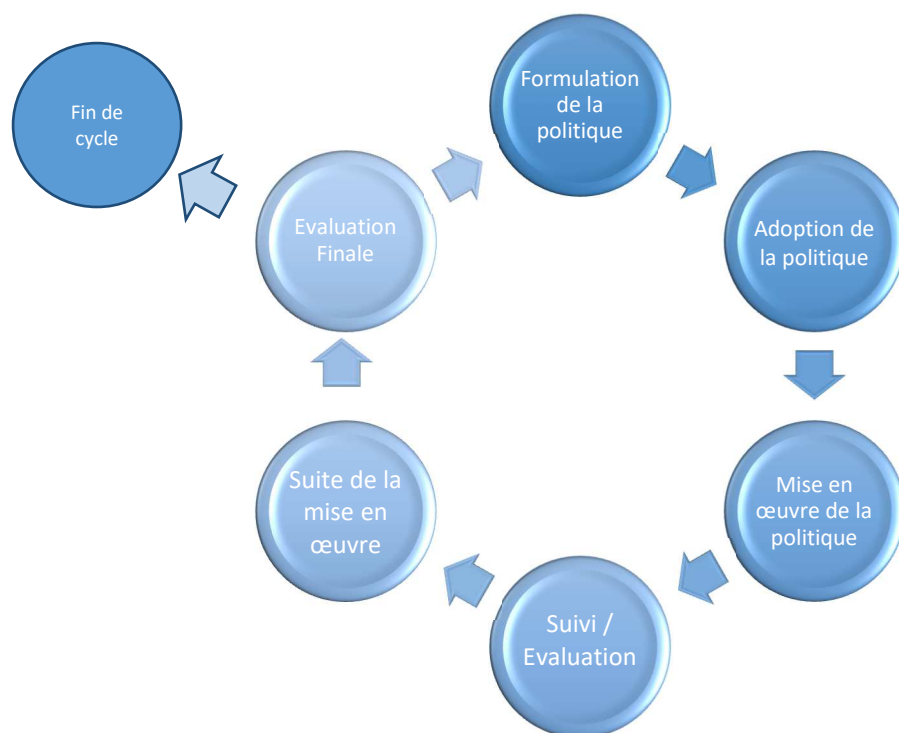
- **Un référentiel** : constituant le cadre général de l'action.
- **Des objectifs** : exposant les buts à atteindre.
- **Une cible** : regroupant les individus, groupes ou organisations affectés par la politique publique.
- **Un contenu** : regroupant éléments matériels, textes juridiques, éléments budgétaires, actes administratifs...
- **Un programme** : mettant en œuvre un ensemble de mesures concrètes et des activités.
- **Des modalités d'application plus ou moins coercitives** : l'Etat exerçant la contrainte sur le comportement des acteurs, publics ou privés.

POINTS DE VIGILANCE

- Les définitions d'une politique publique sont nombreuses, subjectives et évolutives.
- Une politique publique suit généralement un cycle composé des phases suivantes : identification du problème, formulation, adoption, mise en œuvre, évaluation et, selon les cas, fin de la politique. Chaque étape doit constituer une opportunité de participation pour la société civile.

³ Y. Meny, J.-C. Thoening, *Politiques publiques*, Paris, Puf, 1989.

Illustration 1 : Le cycle d'une politique



Les notions de suivi et d'évaluation diffèrent de celles d'audit ou de contrôle. L'audit consiste à vérifier de manière indépendante, le plus souvent ponctuellement, le fonctionnement ou déroulement d'un aspect de la politique. Le contrôle (de gestion, de conformité...) est un ensemble de dispositifs internes pour accompagner et garantir la conformité, la régularité ou encore l'atteinte d'objectifs préalablement fixés. Ce guide n'aborde pas directement ces aspects.

L'illustration 2, sous forme de tableau, présenté ci-dessous, résume les principales différences entre le suivi et l'évaluation. Le suivi est généralement interne et permet de suivre la mise en œuvre d'un programme par rapport à ses objectifs initiaux. L'évaluation est, quant à elle, réalisée à des moments précis et doit permettre au besoin de revoir les objectifs d'une politique, et à certains moments de décider de la poursuite ou de l'abandon d'un programme. L'appellation « monitoring » des politiques publiques, parfois utilisée dans ce guide, regroupe ces deux démarches.

Illustration 2 : Les différences entre suivi et évaluation

SUIVI	EVALUATION
<ul style="list-style-type: none"> • Périodique, régulier • Suit les progrès réalisés par rapport à un nombre limité d'objectifs ou d'indicateurs (réalisation, résultat,..) • Généralement quantitatif • Alimenté par des données régulièrement et/ou facilement collectées • N'indique pas les causes • Difficile à utiliser pour évaluer l'impact • Généralement interne 	<ul style="list-style-type: none"> • Episodique • Peut aborder une large gamme de questions posées par une politique, un programme un projet • Cherche à identifier les impacts et les effets prévus / imprévus • Dégage des constatations, des conclusions et des recommandations • Grande variété de méthodes de recherches quantitatives et qualitatives • Peut utiliser des données provenant de différentes sources • Interne ou externe

Le suivi et l'évaluation des politiques publiques peuvent avoir, du point de vue des pouvoirs publics, des finalités multiples. C'est, classiquement, un outil de pilotage stratégique et opérationnel. Mais, au-delà, cet exercice constitue à la fois un outil de redevabilité démocratique sur l'action publique vis-à-vis des citoyen(ne)s, et une base pour la communication et l'information autour de l'action publique. Une évaluation peut ainsi servir à justifier des politiques et leurs éventuelles modifications et ainsi constituer un outil de légitimation de l'action d'un gouvernement.

Cependant, selon les modalités utilisées, l'évaluation peut être un levier fondamental pour le développement de la participation citoyenne aux politiques publiques. Elle permet ainsi de développer une vision nouvelle des politiques publiques basée sur l'apprentissage collectif, la transparence et la concertation. C'est sur cette base que les organisations de la société civile peuvent réellement devenir des acteurs à part entière au long du cycle d'une politique publique. Cet outillage, inhérent à la démocratie participative, se construit à la fois par de nouvelles pratiques de la part des administrations et des élus, mais également de la part des organisations de la société civile (nouvelles compétences, professionnalisation...)

POINTS DE VIGILANCE

- L'institutionnalisation du suivi et de l'évaluation des politiques publiques par les administrations et le Parlement doit permettre de renforcer à la fois la transparence, la redevabilité et la participation des organisations de la société civile et des bénéficiaires.
- L'évaluation, est plus souvent utilisée par les organisations de la société civile, mais un véritable suivi, sur le long terme, peut être mis en place, sous la forme d'une *coalition* ou d'un

observatoire par exemple. Il nécessite souvent des moyens importants et, surtout, pérennes. Mais de fait, l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques constitue une opportunité que les OSC doivent saisir pour mieux peser dans le débat public.

- Pour être réellement efficace, toute évaluation de la part de la société civile doit également prévoir l'implication des pouvoirs publics et être inscrite dans le cadre d'une stratégie de plaidoyer clairement définie⁴.

- **L'évaluation *ex-ante*** : une grande partie des paramètres d'évaluation sont fixés dès la phase de conception du projet. Elle a pour objectif de recueillir les éléments permettant de définir des objectifs et, surtout, de garantir la réalisation de ces objectifs et la faisabilité d'une évaluation ultérieure de qualité.
- **L'évaluation continue** : l'évaluation s'effectue pendant la mise en œuvre d'une politique, d'un programme ou d'une action. Elle a pour objectif de vérifier si les résultats et les impacts sont en train d'être atteints. L'évaluation continue porte davantage sur la cohérence et la pertinence que sur l'efficacité d'une politique.
- **L'évaluation à mi-parcours** : les premiers résultats de la politique publique sont analysés afin de réajuster le cas échéant le programme ou les stratégies mises en œuvre. Elle donne une vision claire et objective de ses initiatives et explique les différents succès ou échecs auxquels la politique est confrontée.
- **L'évaluation *ex-post*** : un bilan complet de l'action est dressé. Les paramètres d'évaluation peuvent être revus mais se basent sur les objectifs fixés initialement. Elle s'intéresse aux effets à moyen ou long terme (impacts) et vise à apprécier la réalisation des objectifs fixés et des résultats, attendus ou non.

Les principaux questionnements auxquels peut répondre une évaluation sont généralement classés en grandes catégories suivantes :

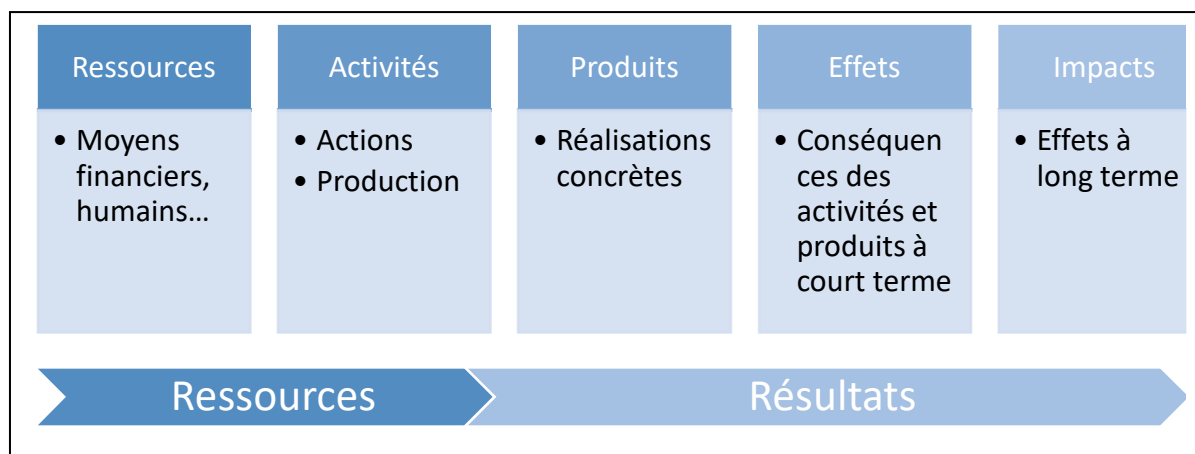
- **Une évaluation « récapitulative » ou « sommative »** pose les questions suivantes : La politique a-t-elle eu les effets attendus ? Dans quelle mesure les résultats atteints sont-ils conformes aux résultats escomptés ?
- **L'évaluation dite « normative »** permet de répondre à la question suivante : A-t-on bien fait ? Elle permet de porter un jugement de valeur ou une appréciation.
- **L'évaluation « instrumentale » ou « formative »** : Comment faire mieux ? Elle permet d'aider les acteurs à analyser les changements intervenus ou souhaitables pour améliorer les différentes phases de la politique évaluée.

La construction des programmes et activités d'une politique publique reprend généralement les concepts de la gestion de programmes classique, en particulier depuis la mise en place de la programmation budgétaire (voir *Partie 4*). L'évaluation des politiques publiques consiste donc de

⁴ Voir guide pratique sur les techniques de plaidoyer, de mobilisation et de construction d'alliances – élaboré dans le cadre du programme Facilité Société Civile Maroc.

plus en plus souvent, du point de vue des pouvoirs publics, à vérifier la chaîne logique de résultats (**produits, activités, effets, impacts**).

Illustration 3 : le cadre logique comme base d'évaluation



Le cadre d'un programme d'une politique publique doit permettre d'expliquer **le lien de causalité** censé exister entre les actions et les buts recherchés. En conséquence, l'évaluation des politiques publiques reprend généralement les concepts de la gestion de programmes et doit permettre notamment de vérifier la *chaîne logique* de résultats (produits, effets, impact) et d'apprécier la pertinence l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la durabilité, l'impact et l'utilité sociale d'une politique.

- **La pertinence** vise à établir si la politique menée répond correctement aux besoins identifiés ou réels. Ce critère est relatif à l'adéquation de l'action considérée avec le problème qu'elle prétend résoudre.
- **L'efficacité** permet de déterminer si l'objectif prédéfini a été atteint. L'efficacité apprécie le degré de réalisation des objectifs de l'action ainsi que ses éventuels effets non attendus (effets positifs ou négatifs).
- **L'efficience** mesure la relation entre les activités poursuivies, les ressources disponibles et les résultats prévus. Elle vise à déterminer si la mesure prise est optimale au regard des diverses contraintes existantes.
- **La cohérence.** La cohérence interne compare les ressources (moyens) mises en œuvre aux objectifs. La cohérence externe met en perspective les objectifs de l'action évaluée par rapport aux autres politiques menées.
- **La durabilité** pose la question suivante : les effets perdurent-ils au-delà de l'action ?
- **L'impact** sert à déterminer l'effet global de la mesure en incluant les effets non explicitement visés dans la politique. L'impact juge les retombées de l'action à moyen et long terme (négatif, positif, attendu, imprévu).
- **L'utilité sociale** : Critère central dans le cadre d'une politique publique, compare les impacts (effets indirects ou différés, attendus ou inattendus) aux besoins de la société qui ont pu changer depuis le lancement de la politique.

Trop souvent les évaluations de politiques publiques se concentrent sur les critères d'efficience et d'efficacité. La pertinence, l'utilité sociale, et la cohérence sont pourtant primordiales pour évaluer

les politiques publiques, en particulier d'un point de vue de la société civile. De fait, l'attribution de la responsabilité d'un impact à un facteur précis se fait à travers un certain nombre d'hypothèses avec une grande part de subjectivité. L'analyse de cette chaîne suffit rarement à elle seule à expliquer et évaluer une politique publique.

Pourquoi aller au-delà de la chaîne logique de résultats ?

Pour les organisations de la société civile, la compréhension de la chaîne logique d'un programme est certes essentielle, mais l'évaluation d'une politique publique ne saurait se contenter d'une telle simple analyse. Sans quoi la complexité sociale, humaine, de l'impact d'une politique publique est insuffisamment prise en compte. Dans le cadre d'une évaluation de la part de la société civile, il est d'ailleurs souvent plus pertinent de s'attacher à observer ses effets, que chercher à mesurer de manière totalement absolue et selon une logique de causalité linéaire, son impact. Il s'agit alors plus d'adopter des outils d'évaluation permettant de mettre en relief la diversité des situations, en particulier au niveau local et auprès des populations marginalisées, et en cherchant des exemples de nouvelles connaissances et des innovations sociales, individuelles et collectives...La *Partie 3* aborde ainsi des exemples d'outils permettant de s'extraire d'une évaluation strictement liée à une chaîne logique de résultats.

ETUDE DE CAS –L'expérience de l'Observatoire marocain des libertés publiques (2004-2009).

Créé en 2004 par une cinquantaine d'associations et de réseaux, et suite à de larges consultations dans les régions, l'Observatoire marocain des libertés publiques s'est engagé fortement sur les questions de la liberté d'association et de rassemblement. La publication d'un premier rapport en 2006 a eu un grand retentissement médiatique et politique. Ce rapport, solidement étayé par un recensement des principales violations de ces libertés, par région, par type et par autorité concernée, a permis l'établissement d'un premier « classement ». Ce travail a été rendu possible par la création d'une vaste base de données informatique. Une première pour la société civile au Maroc.

En parallèle, et à nouveau à partir du niveau local, a été engagé un plaidoyer efficace contre l'obligation de fournir un extrait de casier judiciaire, qui entravait la liberté d'association et de rassemblement. Un mémorandum publié sur le sujet en amont des élections de 2007, signé par 450 associations et réseaux, a pu être présenté au Parlement, au gouvernement et aux partis politiques. Avec succès, puisque la contrainte forte que constituait la présentation du casier judiciaire a pu être levée. Au-delà de ce succès de plaidoyer, la dynamique lancée par le rapport annuel a pu être poursuivie jusqu'en 2009 et a très clairement permis d'engager un suivi sur le long terme de la question et de peser sur les débats entourant l'élaboration de la constitution de 2011.

Les raisons du succès de l'Observatoire sont multiples, mais certaines sont clés pour tout travail de suivi et évaluation de politiques publiques, en particulier :

- Un travail en réseau et en lien étroit avec le niveau local, qui a permis à la fois de faire remonter des informations essentielles et d'obtenir de nouveaux relais associatifs sur le sujet
- Le développement de nouvelles compétences (moyens d'enquêtes, gestion de base de données et traitement des informations recueillies).

- La mise en œuvre d'un plaidoyer ciblé, basé sur des demandes réalistes et ciblées.
- Un engagement sur le long terme, en l'occurrence dans ce cas via un appui financier de l'Union européenne.
- Un suivi périodique, via la publication d'un rapport annuel étayé, de qualité et considéré de l'extérieur comme impartial.
- L'élaboration de formations allant au-delà des OSC, à l'attention des avocats et des juges en particulier.

Partie 2

LA TRANSPARENCE ET LA PARTICIPATION AU CŒUR DU PROCESSUS DE MONITORING DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'accès à l'information

Le droit à l'accès à l'information et la transparence sont des conditions *sine qua non* de la participation des citoyen(ne)s aux affaires publiques. Dans la plupart des pays, le principe longtemps généralisé du secret administratif est désormais en recul face à l'extension progressive des droits d'accès à l'information et, souvent également, à la création d'autorités administratives indépendantes. Cet accès est essentiel pour assurer le lien de confiance entre l'État et les citoyens. Le rôle des parlementaires à cet égard est essentiel pour nourrir le débat sur les politiques publiques et l'ouvrir aux citoyen(ne)s.

Des programmes tel que le *Programme de coopération Maroc-Union européenne Hakama 2014 – 2017*, contribuent à renforcer les principes de reddition des comptes et de transparence en cohérence avec les attentes des citoyens et les principes de la Constitution de 2011. Egalement, la *Revue du Gouvernement Ouvert au Maroc*, réalisée par l'OCDE, analyse les politiques et les pratiques de gouvernement ouvert ainsi que l'application de leur cadre institutionnel et juridique. Elle fournit une base solide sur laquelle les organisations de la société civile peuvent bâtir des actions de suivi et de plaidoyer sur cette question.

ETUDE DE CAS -L'accès à l'information au Maroc

Au Maroc, l'accès à certaines informations a été facilité, notamment par la mise en place de liens spécifiques sur certains sites internet officiels. En matière budgétaire, le ministère des Finances publie désormais un budget citoyen (www.finances.gov.ma/Docs/2015/DB/budget_citoyen2015.pdf). Le site <https://www.eparticipation.ma> qui présente les étapes à suivre pour présenter des pétitions au Chef du gouvernement, au Président de la Chambre des Représentants, au Président de la Chambre des Conseillers ou aux Présidents des Conseils des collectivités territoriales et le site de la Chambres des représentants www.chambredesrepresentants.ma offrent également de nombreuses informations.

L'accès à l'information est en effet garanti par la Constitution (voir Annexe 1, article 27), le Maroc à adopté et publié la loi 31-13 relative au droit d'accès à l'information. Cette importante loi entera en vigueur en Mars 2019.

Le Royaume du Maroc s'est engagé dans le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (OGP). Un plan d'action national pour la période 2018 – 2020 à été élaboré et adopté. Ce plan d'action prévoit un système de gouvernance composé des trois structures suivantes :

- Un comité de pilotage : composé d'une représentativité mixte et strictement équilibrée entre le gouvernement et la société civile, il a pour rôle de superviser le processus du PGO ;

- Un comité d'implémentation : composé uniquement des représentants du gouvernement, il s'agit des points focaux (chefs de projet) des différents engagements du plan d'action national du gouvernement ouvert. Son rôle consiste à surveiller de près la mise en œuvre du plan d'action national et de déterminer les opportunités et les défis pour réussir ce plan ;

- Un forum des organisations de la société civile (OSC) : il serait ouvert aux différentes organisations de la société civile intéressées par les thèmes de l'OGP. Les OSC seront encouragées à créer des structures thématiques et / ou territoriales pour une meilleure collaboration sur le processus OGP.

Pour consulter le plan d'action détaillé :

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Morocco_Action-Plan_2018-2020_FR.pdf

La participation citoyenne

La participation de toutes les parties prenantes est la clé d'un apprentissage efficace. L'évaluation doit donc contribuer « *simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement. Les enjeux de l'évaluation des politiques et programmes publics dépassent ceux de ses protagonistes directs et concernent l'ensemble des citoyens. L'évaluation doit être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général.* »⁵

La participation citoyenne facilite autant qu'elle éclaire la prise de décision : en plaçant les citoyen(ne)s au centre de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation d'une politique publique, une autorité crée un outil unique pour mieux appréhender leurs attentes et leurs préoccupations. Il faut à cet effet que les pouvoirs publics encouragent pro-activement les citoyennes et les citoyens à participer en favorisant des modalités de consultation transparentes, crédibles, efficaces et adaptés aux contextes locaux (voir annexe 3)⁶.

EN SAVOIR PLUS

Depuis plus de 50 ans, les conférences nationales sont utilisées au Brésil comme un mécanisme de dialogue et se sont progressivement imposées pour établir une partie de ses politiques. Les Conférences nationales au Brésil sont classées comme étant soit consultatives soit délibératives. Dans ce dernier cas, les décisions des conférences doivent être respectées et mises en œuvre par des modifications législatives du gouvernement. Depuis 1988, les conférences sont devenues de plus en plus délibératives. Les Conférences nationales sont précédées par des conférences municipales et/ou régionales, et sont, en général, organisées par les ministères fédéraux responsables de la mise en œuvre de la politique publique concernée. Au niveau municipal et régional, les personnes directement impliquées avec les services sont entendues, la société civile aussi, et les conseils locaux

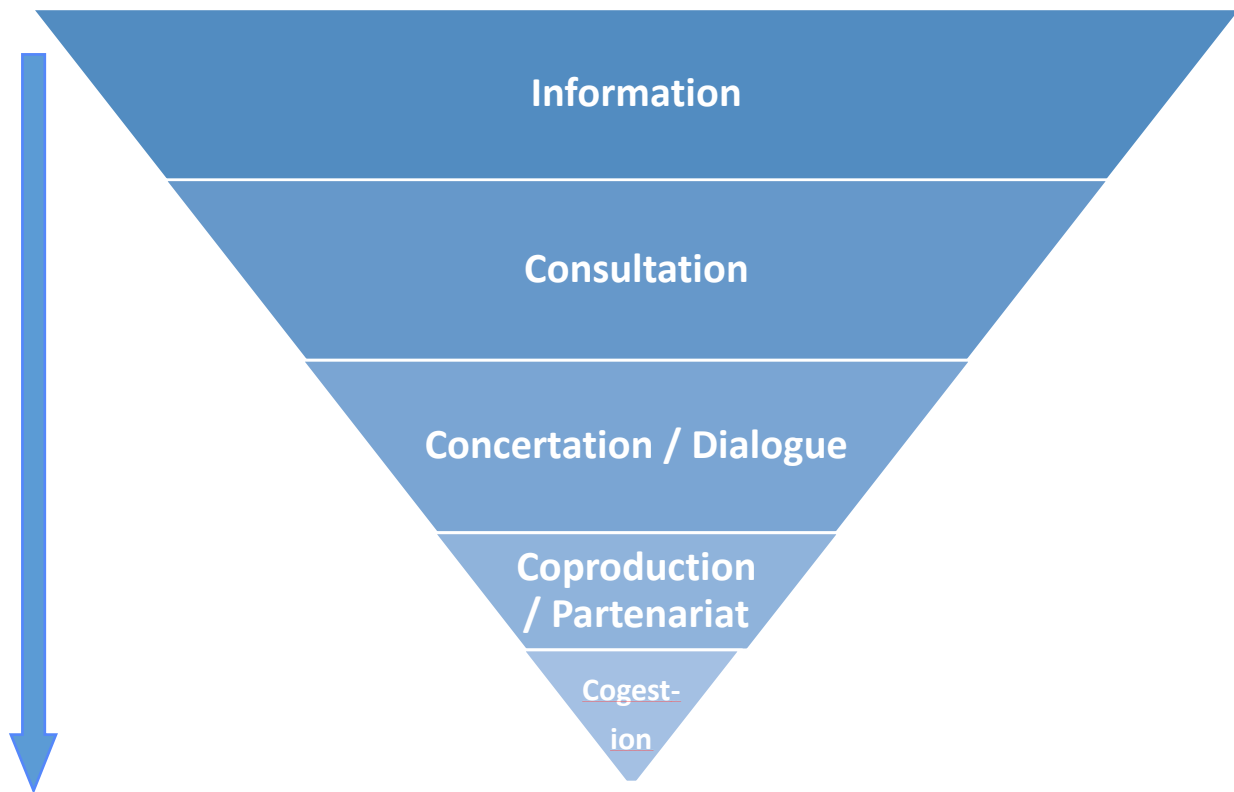
⁵Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics.

http://www.sfe-asso.fr/intranet/ckfinder/userfiles/files/charte/SFE_plaquette_charte.pdf

⁶ Cap sur les citoyens: La participation à l'appui de l'action et des services publics Résumé en français, OCDE 2009

participent en nommant officiellement leurs propres délégués aux Conférences nationales.

Illustration 4 : Les différents degrés de participation



Le terme « participation » est très utilisé mais les pratiques peuvent être très éloignées les unes des autres. Différents niveaux qualitatifs de participation peuvent être identifiés :

1 - **La consultation.** Elle permet de recenser les avis de manière consultative et donc à une population d'émettre un avis sur un projet ou une politique. L'autorité ayant la possibilité de prendre en compte ou d'ignorer cet avis. Elle peut intervenir à n'importe quel stade d'avancement d'un projet.

2 - **La concertation.** Elle va plus loin que la simple consultation : elle permet de venir débattre avec les décideurs sur l'opportunité ou les scénarios d'un projet. Elle s'étale sur une durée plus ou moins longue et demande une forte disponibilité des élus, techniciens et relais d'habitants. Elle permet de faire apparaître les accords et divergences et, parfois, d'établir une analyse commune. Néanmoins, dans ce cas également, les décideurs demeurent libres de leur décision. Une décision totalement contraire aux conclusions d'une concertation peut néanmoins faire naître de grandes frustrations auprès de la population et, au final, avoir un impact négatif sur le programme.

3 - **La co-construction.** Le pouvoir est véritablement partagé lors du montage de projet. Il s'agit d'une conception collective d'un projet, le résultat étant le produit d'un consensus collectif. L'objectif est de constituer un partenariat équitable entre les commanditaires et les usagers. La coproduction d'un projet doit intégrer la sensibilisation préalable des habitants au contexte social, économique et

technique du projet. Elle implique une mobilisation forte de tous les partenaires, la mise en place d'outils d'accompagnement et de relais, la création d'un échancier de travail et des étapes de validation. Cette forme de participation intervient alors dans toutes les phases du projet.

4 -**La co-gestion.** La co-construction peut être développée jusqu'à la co-gestion où les acteurs participent à la gestion technique, financière, au suivi et à l'évaluation. Cette dernière forme étant généralement partielle (sur une partie de budget par exemple) et souvent locale (communes en particulier).

POINTS DE VIGILANCE

- La participation et la transparence sont au cœur d'un suivi/évaluation des politiques publiques citoyen et efficace, mais cette participation nécessite des cadres juridiques clairs et un engagement humain et financier pour renforcer la citoyenneté active.
- Les modalités de la participation sont multiples. Les organisations de la société civile doivent au préalable s'assurer du niveau de participation attendu ainsi que des modalités de prise en compte de leurs avis et de restitution.
- Le « droit à participer », quel qu'en soit la forme et le niveau, doit faire l'objet d'un suivi spécifique et d'une évaluation à part entière.

L'institutionnalisation de l'évaluation au Maroc

La constitution de 2011 a posé les principaux jalons de l'institutionnalisation de l'évaluation au Maroc. Son Article 13 dispose que « *les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.* » La mise en place progressive de cette nouvelle exigence doit permettre à terme de systématiser l'évaluation de toute politique publique, ses résultats, ses limites et réussites et les soumettre au débat public. Que ce soit au niveau du Parlement, des administrations, des collectivités locales ou d'institutions publiques spécialisées, il y a lieu d'organiser et d'accompagner les lieux d'exercice de l'évaluation des politiques publiques ainsi que de clarifier les mandats et prérogatives de ces instances.

Au sein des ministères, les inspections générales de tous les ministères sont parmi leurs attributions une fonction d'évaluation. Des institutions telles que le Conseil Supérieur de l'Enseignement comporte une Instance Nationale d'Évaluation du Système d'Éducation et de Formation. De même l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH) est chargée « d'analyser et d'évaluer l'impact des programmes de développement humain mis en œuvre »

De même, la réforme de la loi organique relative à la loi de finances, organise progressivement la programmation pluriannuelle des dépenses et la gestion budgétaire axée sur les résultats. Elle développe l'association aux budgets d'indicateurs de résultat comme instrument de mesure de la performance de l'action publique et exige la production par ministère de rapports de performance (voir *Partie 4*).

ETUDE DE CAS - Principales caractéristiques de l'évaluation au Maroc (Association marocaine pour l'évaluation)

Pour l'Association marocaine pour l'évaluation (AME), Le Maroc se situe à un niveau d'institutionnalisation à ses débuts. Il reste notamment à plaider pour :

- la création d'une structure de l'évaluation au sein du parlement et une autre au sein de la Cour des Comptes
- la création des instances de concertation aussi bien au niveau national qu'au niveau régional pour assurer la mise en débat des produits de l'évaluation
- doter le chef du gouvernement d'une structure permanente interministérielle d'analyse et de suivi des politiques publiques
- le renforcement ou à la création d'un service de suivi-évaluation dans les services publics
- Projet de loi organique sur les communes et sur la région doit être suffisamment explicite au niveau des modalités, les voies et moyens de donner un début de contenu à l'évaluation en région/commune

	Institutionnalisation		Maturité de la pratique	
Instances d'évaluation	Instance d'évaluation auprès de l'Exécutif	Non	L'évaluation est répandue dans de nombreux secteurs de l'action publique	Oui secteurs limités.
	Instance d'évaluation auprès du Parlement	Non	Degré d'institutionnalisation - Gouvernement	Non/Non
	Missions d'évaluation au sein de l'administration publique	Quelques administrations	Degré d'institutionnalisation au niveau du Parlement	Non
	Système de suivi & d'évaluation	Non/oui	Pratique de l'évaluation au sein de la Cour des comptes	Oui
Règles Forum Pratiques	Société/association nationale d'évaluation	Oui	Organisation professionnelle	Non
	Revue scientifique	Non	Renforcement des capacités nationales	Début
	Standards et considérations éthiques	Non	Discours national concernant l'évaluation	Oui
			Pluralisme des évaluations ou des évaluateurs	Non

			Prise en compte des résultats des évaluations	Non
--	--	--	---	-----

Plus d'informations : Association marocaine pour l'évaluation <http://www.ame.ma>

. Le rôle du Parlement en matière d'évaluation, le cas du Maroc

Dans la grande majorité des pays, la tendance actuelle est à un renforcement des prérogatives du Parlement en matière de contrôle des finances publiques et d'évaluation des politiques publiques. Ce renforcement va généralement de pair avec la création d'instances spécialisées pour appuyer le Parlement, en plus du rôle central de la Cour des comptes ou de son équivalent. En France, en 2009, pour appuyer cette mission spécifique d'évaluation, a été créé le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) au sein de l'Assemblée nationale. Dans d'autres pays, mentionnons la Commission des comptes publics (PAC, Public accounts committee) au Royaume-Uni, le Bureau budgétaire du Congrès (CBO, Congressional budget office), aux Etats-Unis.

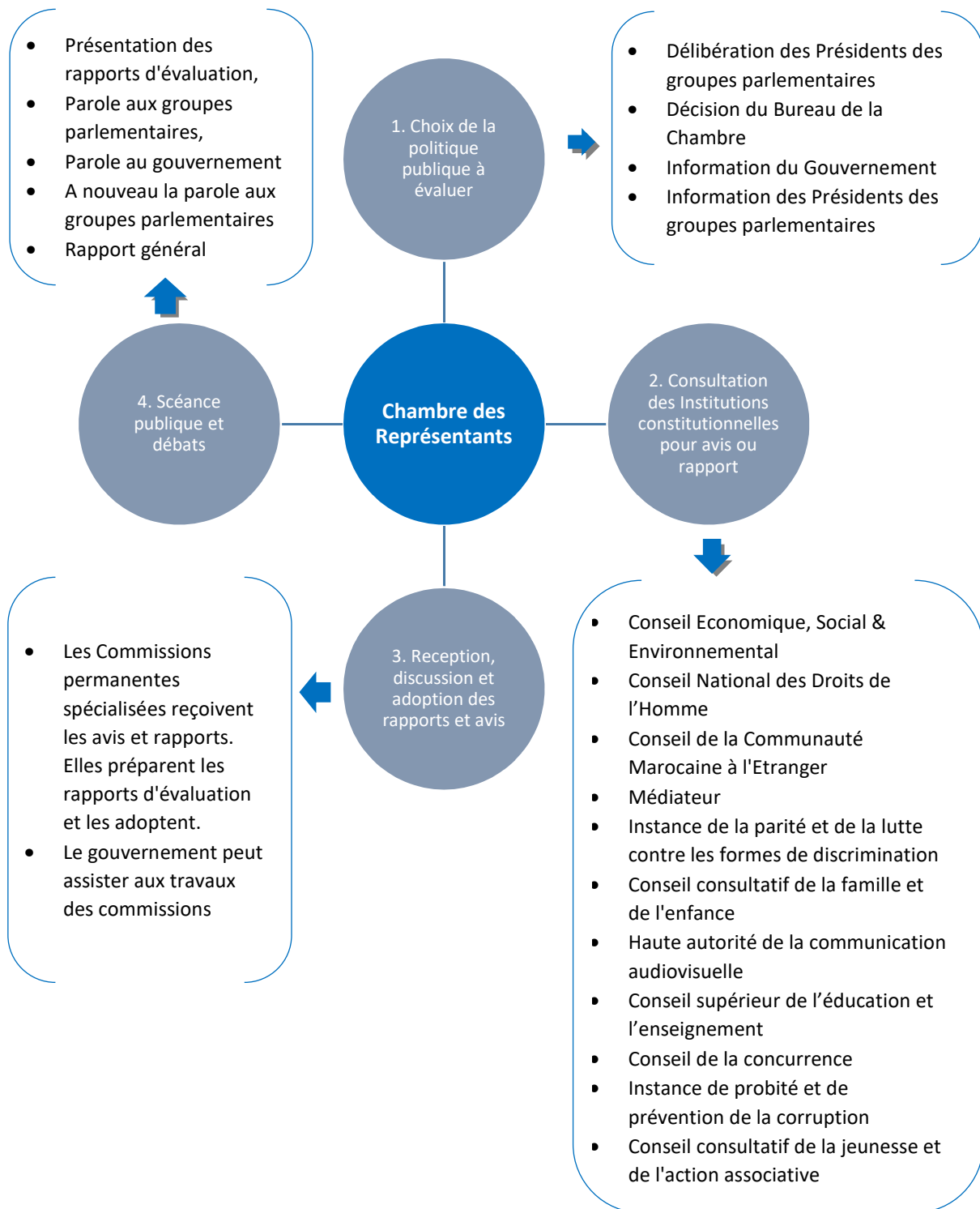
Si le rôle de « contrôle » est bien souvent du ressort exclusif des Parlements, le rôle « d'évaluation » nécessite une ouverture au-delà des seuls parlementaires. De fait, ce rôle récemment assigné au Parlement constitue un moyen de faire progresser les mécanismes de concertation entre un gouvernement, le Parlement et la société civile.

Avec la Constitution de 2011, le Maroc entre à son tour dans cette dynamique. A son Article 70, la Constitution dispose ainsi que le Parlement « vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques » et à son article 101 qu'une « séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques. » Avec la création d'une Commission de contrôle des Finances publiques au sein de la Chambre des représentants, son rôle de contrôle et d'évaluation devrait se renforcer. Là encore la qualité des informations transmises au Parlementaires sera essentielle pour assurer ce rôle.

La Chambre des représentants, en application des dispositions constitutionnelles relatives au rôle du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques et de son règlement interne, a adopté un guide ⁷relatif au déroulement de la séance annuelle d'évaluation des politiques publiques (voir illustration 5).

⁷http://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/dljl_ljls_lsnwy_llsyst_lmwmw.pdf

Illustration 5 : L'évaluation des politiques publiques par la Chambre des représentants



PREPARER UNE EVALUATION

La préparation d'une évaluation est au moins aussi importante que sa réalisation. C'est en effet à ce stade que s'établissent non seulement les premières questions d'évaluation, le choix des outils et des compétences mais également les modalités de concertation et d'ouverture, avec les pouvoirs publics et les élus par exemple. Les principales étapes pour préparer une évaluation sont les suivantes :

- Mise en place d'un dispositif de pilotage
- Elaboration du référentiel
- Élaboration des premiers questionnements
- Etablissement d'un mandat d'évaluation et d'un cahier des charges :
 - Recenser les ressources et sources d'information disponibles
 - Planifier un calendrier réaliste
 - Budgéter tous les coûts de l'évaluation
 - Etablir les critères pour recruter l'équipe d'évaluation
 - Anticiper les modalités de restitution
- Assurer la déontologie et l'éthique de l'évaluation

Le comité de pilotage

La crédibilité et la qualité d'une évaluation sont étroitement liées à la composition et au travail du comité de pilotage qui la prépare. Cette étape permet de clarifier les objectifs et les étapes principales, de formuler les questions, et de favoriser dès le début une appropriation et un apprentissage collectifs autour de l'évaluation à venir.

La composition d'un comité de pilotage diversifié permet généralement une meilleure prise en compte des points de vues et de garantir la rigueur scientifique. Il doit avoir la capacité de réexaminer les finalités et la cohérence d'une politique. Son rôle est également de sélectionner et superviser le travail des évaluateurs externes engagés pour réaliser l'évaluation, notamment en examinant les Termes de références, le rapport initial et le projet de rapport final. L'équipe peut également fournir des conseils techniques aux évaluateurs, et parfois même, appuyer certains aspects opérationnels de l'évaluation.

Il peut être appuyé par un « groupe de référence » plus large, consulté à des moments clés de l'évaluation afin d'apporter des conseils et orientations techniques (par exemple des outils et méthodes d'évaluation adaptés à des spécificités locales). Le groupe de référence peut être composé de spécialistes internes et externes, y compris de parties prenantes clés.

Le Comité de pilotage peut être réduit en nombre mais doit être ouvert dans son fonctionnement et transparent quant à son travail. C'est à cette condition qu'il pourra assurer un appui technique permettant une méthodologie qualitative, innovante et participative. Il doit également s'assurer dès le début des besoins et canaux nécessaires à la bonne diffusion de l'évaluation. Souvent, il fait le lien

avec les pouvoirs-publics concernés par l'évaluation pour garantir le portage politique de l'évaluation.

POINTS DE VIGILANCE

- La qualification et le travail préparatif des commanditaires sont aussi importants que ceux des évaluateurs. Un appui externe doit être envisagé dès ce stade
- Si des représentants des pouvoirs publics n'ont pas nécessairement vocation à être présent dans le comité de pilotage, ils doivent être d'une manière ou d'une autre informés, voire associés, dès la conception de l'évaluation.
- Une évaluation pose un regard nouveau sur la politique, à partir des objectifs tels qu'interprétés aujourd'hui par le commanditaire ou tenant compte de nouveaux impératifs (nouvelle réglementation...).
- Il faut prévoir en amont les conditions d'une bonne utilisation de ses résultats (formats, canaux de diffusions, traduction...)

Définir le référentiel

Cette étape est cruciale. Elle permet de répondre à la question suivante : à quels critères devra-t-on comparer et, donc, analyser les résultats observés ? Le référentiel ne correspond pas nécessairement à celui initialement établi par la politique publique évaluée (situation initiale, objectifs, impacts...). Deux raisons principales à cela. Tout d'abord des objectifs d'une politique publique ne sont pas nécessairement clairs et complets et peuvent concerner différents niveaux de la mise en œuvre de la politique en question. Ensuite, ils peuvent avoir évolués durant le temps de sa mise en œuvre.

Le travail sur un référentiel peut donc être fait à partir d'objectifs tels qu'interprétés aujourd'hui par le commanditaire ou tenant compte de nouveaux impératifs (nouvelles réglementations...). Il s'agit donc à la fois de revoir des objectifs pour être évaluables mais aussi de se donner les moyens de porter un regard nouveau sur la politique. Ce travail doit être explicité clairement dans l'évaluation.

Le questionnement

Les premiers questionnements doivent être établis dès la préparation de l'évaluation, ils seront ensuite précisés par les évaluateurs ou enquêteurs. Des questions dites récapitulatives permettent de mesurer l'efficacité attendue de la politique. Les questions normatives portent un jugement. Comme déjà vu dans la *Partie 1* de ce guide, les questions s'intéressent aux éléments suivants : efficacité, efficience, impacts, durabilité, cohérence et pertinence. Il s'agit également de transformer des premiers questionnements généraux en questions évaluables : c'est-à-dire en faits vérifiables, processus observables et grandeurs mesurables.

POINTS DE VIGILANCE

- Le questionnement, en particulier en matière d'évaluation de politiques publiques de la part d'organisations de la société civile, ne saurait se limiter à des questionnements logiques et à des relations causales entre activités et impacts attendus.
- Le champ même des impacts possibles en matière de politiques publiques est très vaste : économique, social, culturel, environnemental...
- Les effets d'une politique sont souvent très différents d'un territoire à l'autre. Les comportements des personnes mettant en œuvre les politiques publiques, ainsi que les bénéficiaires attendus sont souvent différents de ceux prévus initialement.
- Une évaluation de politique publique doit systématiquement prévoir l'évaluation des modalités de participation de la société civile et d'accès à l'information.
- Une évaluation de politique publique doit dès le début porter une attention particulière aux questionnements relatifs au genre et aux groupes vulnérables et difficiles à atteindre.

. Le mandat d'évaluation et le cahier des charges.

Le mandat d'évaluation est le document par lequel le commanditaire confie officiellement (lettre de mission) la responsabilité de l'évaluation à un évaluateur (individu ou organisme), ou à une instance d'évaluation. C'est un document court, décrivant les principaux objectifs, le budget et les délais estimés. Le cahier des charges est quant à lui plus complet. Il sert de base à la relation contractuelle entre le commanditaire et le prestataire.

Les termes de référence doivent présenter les éléments principaux de l'évaluation : objectifs, questions clés de l'évaluation, méthodes prévues, livrables, calendrier, diffusion...

Ces termes de référence exposent également les compétences essentielles attendues des évaluateurs (expérience professionnelle dans le pays ou la région en question ; compétences linguistiques ; connaissances fondamentales dans un secteur ou un thème particulier, comme les questions « sexospécifiques » ; compétences techniques en conception d'évaluation, collecte de données, analyse de données et rédaction de rapports ; compétences en communication et en gestion de projet, connaissances de réseaux locaux, d'accès à l'information, compétences spécifiques sur la participation de la société civile...

Assurer l'éthique d'une l'évaluation

Les Directives éthiques pour l'évaluation des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE) établissent un code de conduite pour les évaluateurs ainsi que des obligations d'ordre éthique pour les personnes participant à l'évaluation. Ces obligations comprennent entre autres, le respect de la dignité et de la diversité ; les droits ; la confidentialité ; la prévention des préjudices directs ou indirect.

Dans ses Normes de qualité pour l'évaluation du développement, l'OCDE précise : « *Quand ils conçoivent et mènent une évaluation, les évaluateurs tiennent compte du rôle social des hommes et des femmes, des origines ethniques, des capacités, de l'âge, de l'orientation sexuelle, de la langue et d'autres caractéristiques liées aux personnes.* ». En savoir plus :

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44920384.pdf>

ETUDE DE CAS : exemple de « check list » pour préparer une évaluation

1) Introduction et contexte

- Clarification de l'objet et des finalités de l'évaluation. A quoi servira l'évaluation.
- Brève description du projet (contexte, buts et objectifs, budget, durée).
- Rapport avec la stratégie globale, portée de l'évaluation (ce qui est couvert par celle-ci et ce qui ne l'est pas).
- Base légale pour mandater l'étude.

2) Mandat et projet d'évaluation

- A qui est-elle destinée ? Les acteurs concernés, selon leur rôle, leurs responsabilités n'ont pas nécessairement tous les mêmes attentes. Quels sont les objectifs ? Lesquels retenir (évaluation formative, sommative...)?
- Formaliser le référentiel :
 - Définir la finalité et les contours de la politique (programme, action, dispositif).
 - Déterminer les hypothèses de départ.
 - Choisir les normes/critères de référence de l'évaluation.
- Formuler les questions initiales : Que souhaite-t-on évaluer, selon quels critères (entre autres, la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité...) ?
- Porter une attention particulière :
 - Aux questions de genre, de développement inclusif et aux groupes vulnérables.
 - au niveau et à la qualité de la participation des citoyen(ne)s.
 - à l'accès à l'information.
- Définir les principaux domaines et niveau d'intérêt pour l'évaluation (niveau géographique et degré de participation des parties prenantes).
- Afficher les principes déontologiques.
- Recueillir les informations et données fiables de données déjà disponibles.
- Identifier et informer les partenaires potentiels.

3) Organigramme de gestion et responsabilité de l'évaluation

- Identifier les acteurs de l'évaluation :
 - Qui demande l'évaluation ?
 - Qui décide de l'évaluation ?
 - Qui finance l'évaluation ?
 - Qui effectue l'évaluation ?
 - Qui valide les étapes et les conclusions ?

4) Budget

- Etablir un budget indicatif, y compris budget à part pour la collecte d'informations, leur traitement, et la valorisation et diffusions des conclusions

5) Calendrier

- Etablir un calendrier de l'évaluation réaliste : une évaluation prend du temps (plusieurs mois, voire plus d'une année).
- Identifier clairement les grandes étapes et temps de décisions importants à prendre sur le développement du projet d'évaluation.

6) Méthodes d'évaluation prévues

- Les méthodes d'évaluation utilisées pour la collecte et l'analyse des données et la participation des parties prenantes doivent être appropriées au sujet à évaluer, de façon à s'assurer que les renseignements recueillis sont valables, fiables et propres à réaliser les objectifs de l'évaluation, et que l'appréciation est complète et honnête.
- Comment seront traitées les données recueillies ? Quels coûts spécifiques ?

7) Diffusion et valorisation des conclusions

- Etablir une liste des destinataires de l'évaluation (personnes devant obligatoirement ou éventuellement être informées des résultats).
- Préciser les différentes formes de représentation du rapport d'évaluation pour divers groupes.

LES PRINCIPAUX OUTILS

Les objectifs et questions évaluatives définis lors de la phase de préparation sont clés pour choisir les méthodologies adéquates pour chaque évaluation. A partir de la conception de l'évaluation, la méthodologie détaille les techniques et outils de collecte et d'analyse des données. Comme décrit dans la Partie 1 de ce guide, aux différents niveaux de résultats (ressources, activités, produits, effets et impacts) vont correspondre des indicateurs spécifiques, dits SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définis dans le temps).

Mais le cadre logique, généralement appliqué au niveau des programmes, est rarement suffisant pour apprécier une politique publique. Les liens de causalité directe entre les activités et les impacts sont souvent flous et les pratiques issues de l'expérimentation scientifique sont difficilement applicables. De même, la seule utilisation de modélisations mathématiques ou économétriques semble insuffisante. L'évaluation des politiques publiques est à la croisée de nombreuses disciplines : des statistiques à la sociologie en passant par la psychologie et l'histoire.

Les outils présentés dans cette partie font appel à plusieurs disciplines et ne sont pas exclusifs les uns par rapport aux autres. Ils sont même souvent utilisés pour une même évaluation, à différents stades et selon les publics ciblés.

Les outils quantitatifs et qualitatifs

Les outils de l'évaluation sont généralement séparés en deux grandes catégories : les outils quantitatifs et les outils qualitatifs. Plus qu'une opposition de méthodes, ces outils sont généralement utilisés de manière complémentaire.

Les outils quantitatifs, comme leur nom l'indique, permettent de produire des chiffres, des tendances, des taux, etc... Ils sont généralement basés sur une représentativité d'un échantillon de population qui rassemble, idéalement, des individus moyens au regard des critères caractéristiques de la population totale. Ils permettent de faire assez aisément des comparaisons dans le temps et dans l'espace. Quelques exemples d'outils : les indicateurs de moyens physiques et financiers (efficacité); les indicateurs de résultats (efficacité); les indicateurs d'impacts (effets) ; les sondages...

Les outils qualitatifs sont quant à eux plutôt basés sur une sélection de personnes choisies pour leur diversité afin de prendre en compte les situations sociales les plus différents possibles, au sein de la population étudiée. Les outils les plus connus sont les entretiens, les études de cas, l'observation, etc... Ils permettent de mettre en relief la complexité de la réalité sociale et d'illustrer les effets d'une politique à partir d'histoires plus individuelles.

Les outils utilisés peuvent être : les études de cas ; les monographies ; les entretiens ouverts et semi-directifs ; les enquêtes de satisfaction ; la méthode Delphi (cf. Glossaire); également les sondages...Mais également des démarches plus participatives telles que les focus group ; les panels citoyens ; les groupes de discussion...

Outil N°1. L'échantillonnage

Quelles que soient les outils choisis (enquêtes, suivi d'un panel, entretiens...), la réalisation d'un « échantillonnage » est quasi-indispensable. Les méthodes d'échantillonnage sont réparties en deux grandes catégories : les méthodes probabilistes et les méthodes non-probabilistes.

Les méthodes d'échantillonnage probabilistes, dits également aléatoires, s'appuient sur le hasard pour sélectionner les individus à sonder :

- **L'échantillon aléatoire simple.** Méthode du « chapeau » : tous les individus de la population ont une chance égale d'être sélectionnés.
- **L'échantillon stratifié.** La population à sonder est d'abord divisée en groupes, ou strates. Puis, à l'intérieur de chaque strate, un échantillon est constitué. Cette méthode est utile notamment lorsqu'on veut disposer d'un nombre suffisant de sujets dans chaque groupe, de façon à conduire des analyses spécifiques pour ces groupes.
- **L'échantillon en grappes.** Utilisé moins couramment, l'échantillon en grappes consiste à sélectionner au hasard des groupes d'individus – plutôt que des individus.

La méthode non probabiliste consiste à sélectionner l'échantillon, non pas à partir d'un tirage aléatoire mais basé sur un choix réfléchi d'individus selon des règles définies. En voici quelques exemples :

- **L'échantillonnage par quotas.** Il assure que l'échantillon soit une représentation réduite de la population en termes d'âge, de catégories socioprofessionnelles. Si les femmes ouvrières de 40 à 50 ans et urbaines représentent 2 % de la population des électeurs, un échantillon de 1000 individus établis selon la méthode des quotas doit comprendre 20 personnes appartenant à cette catégorie.
- **L'échantillon « boule de neige »** Dans ce type d'échantillon, appelé aussi échantillon par réseau, les individus sont sélectionnés en fonction de leurs liens avec un « noyau » d'individus. On se base par exemple sur les réseaux sociaux, les amitiés, les relations d'affaires, etc., pour recruter de nouveaux sujets.
- **L'échantillonnage par « itinéraires ».** La méthode des itinéraires indique aux enquêteurs de façon précise le trajet à suivre dans un secteur donné ainsi que les points de passage où ils devront interviewer les individus.
- **L'échantillonnage à l'aveuglette.** Par exemple, interroger les cinquante premières personnes arrivées.

Outil N°2. Le questionnaire

La formulation du questionnaire d'enquête, de recherche ou d'entretien est également une étape essentielle. Les grandes catégories de questions sont souvent réparties ainsi :

- Questions de statut : Qui est la personne interrogée ?
- Questions de comportements : Que fait-elle ?
- Questions de souhait ou d'intention : Que veut-elle ?
- Questions de connaissances : Quelles sont ses informations, ses opinions... ?

Les questions sont dites fermées lorsque le choix des réponses empêche tout développement de réponses. Les réponses proposées peuvent être simplement « oui » ou « non », ou bien être plus

orientées en proposant plusieurs degrés d'appréciation, voire même en proposant des formulations de réponses. A l'opposé, les questions ouvertes appellent un développement de la part de la personne interrogée.

Dans le cadre d'une évaluation de politique publique, la seule utilisation de questions fermées est rare. Elle est généralement une combinaison des deux. Dans le cadre d'un entretien, l'utilisation de questions fermées puis ouvertes, peut permettre d'établir une relation permettant d'obtenir les informations clés pour l'évaluation.

Même dans ce dernier cas, la validité des données qualitatives recueillies sont issues d'une méthode protocolisée. Cela signifie que différentes étapes sont mises en œuvre pour extraire des entretiens réalisés des données qui seront fiables et valides : le codage et la catégorisation, l'analyse...

C'est pour cette raison que les questionnaires doivent être rédigés par des personnes professionnelles, où ayant reçues une formation spécifique. Un seul mot changé dans une question peut totalement modifier les réponses obtenues. Il en va de même pour le choix de questions ouvertes ou fermées. L'illustration 5 montre les différences de réponse selon ces deux méthodes sur un sujet considéré comme « sensible ».

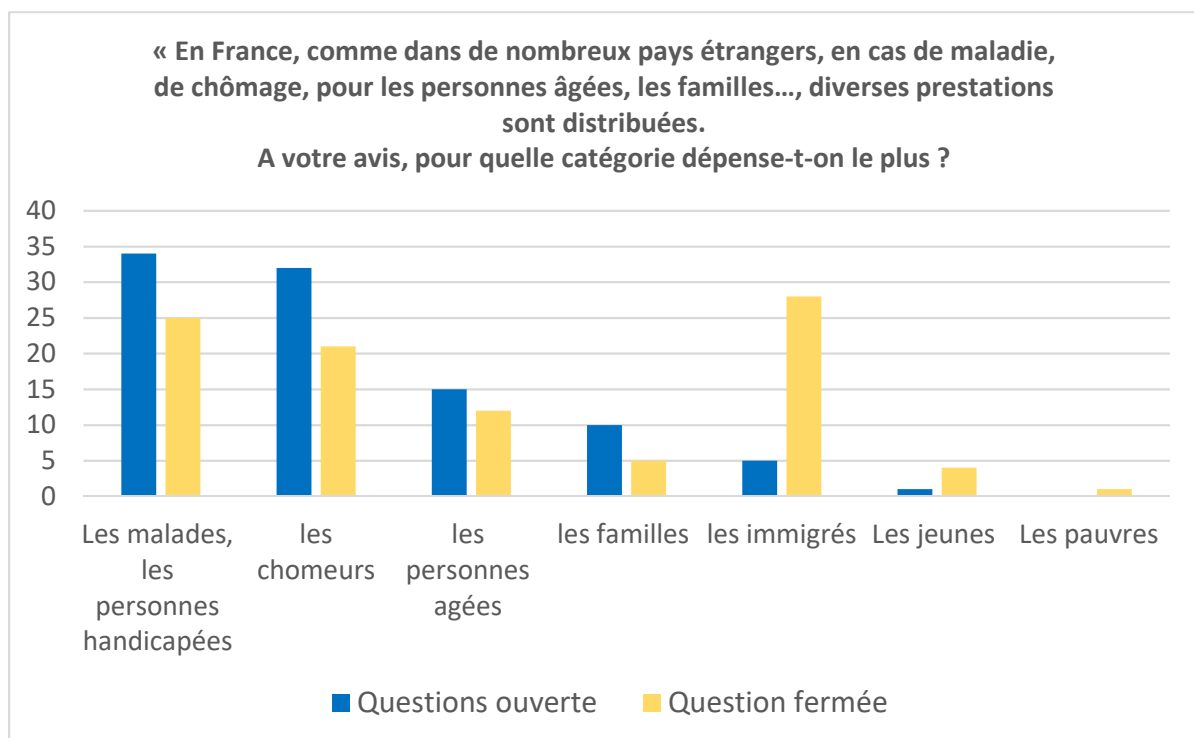


Illustration 5 : Différences de réponses avec des questions ouvertes ou fermées

Outil N°3. L'entretien

A la différence des enquêtes par questionnaire, l'entretien doit idéalement permettre au répondant de s'exprimer librement. Ce qui est recherché avec les interviews, c'est plus la variété des situations que leur représentativité, même si l'on peut utiliser la statistique pour décrire tout ou partie des informations recueillies. On retient généralement les trois usages suivants pour des entretiens :

- **L'entretien à usage exploratoire.** En amont de l'évaluation à proprement parler, il peut servir à construire ou affiner le guide d'entretien, via, par exemple, des entretiens auprès de personnes ressources.
- **L'entretien associé à une autre méthode de recueil de données,** qualitative ou quantitative.
- **L'entretien comme dispositif exclusif :** il n'est pas associé à une autre méthode de recueil, c'est le principal mode de recueil de données.

L'entretien en face à face peut prendre différentes formes :

- **L'entretien directif (questionnaire formel).** Il s'agit d'un cadre strict, avec peu de liberté de parole. Au final assez proche du sondage.
- **L'entretien semi-directif.** Avec une certaine liberté de parole mais un cadre toujours strict.
- **L'entretien libre.** Cadre non strict, grande liberté de parole.

Les modalités de l'entretien sont multiples :

- **L'entretien individuel :** par e-mail, en face à face...
- **L'entretien en groupe :** Conférence citoyens ; Jury citoyens ; Focus group ; Delphi ; Groupes de discussion (cf. Glossaire)... L'entretien en groupe et la dynamique créée peuvent permettre de stimuler la libre expression et le dialogue direct entre participants. Dans certains cas le but peut être de dégager un consensus pour répondre aux questions complexes que pose l'évaluation d'une politique publique. Il permet d'identifier des opinions et les analyses d'un ensemble d'acteurs.

POINTS DE VIGILANCE

- Les grandes étapes pour réaliser des entretiens dans le cadre d'une évaluation de politiques publiques peuvent être classées ainsi :
- **Choisir le groupe de population ou les personnes à interroger.** Ce choix dépend des objectifs et questionnements élaborés en amont de l'évaluation. Il nécessite de faire attention au contexte dans lequel des personnes interrogées (généralement pas sur le lieu de travail, ou en présence de la hiérarchie). Il convient également d'attacher une importance particulière aux populations marginalisées.
- **Elaborer un guide d'entretien.** Ce n'est pas une simple liste de questions mais un outil qu'il faut apprendre à utiliser et à adapter au contexte de l'entretien. Le guide doit être composé de toutes les thématiques devant être abordées. Chaque question ou thématique correspond à un objectif de compréhension ou de connaissance précis. Il est généralement introduit par un rappel de l'étude et de son déroulement.
- **Préparer les conditions de l'échange avec l'interviewé** (distance et proximité). Le rôle de l'enquêteur oscille en permanence entre proximité (intérêt pour les propos de l'interviewé, curiosité sans préjugé, engagement dans le discours) et distance (contrôle des émotions, des propos et de l'attitude de l'enquêteur)
- **Retranscrire.** La prise de note ne remplace jamais l'enregistrement, bien plus précis. Il convient également d'expliquer l'utilité de l'enregistrement auprès des enquêtés (respect de l'anonymat, si souhaité, maintien et fidélité des propos).
- **Traiter et analyser les informations recueillies.**

Outil N°4. Traiter des données d'enquêtes et d'entretiens

Le traitement des données peut être relativement simple dans un premier temps, via l'utilisation de statistiques descriptives telles que les paramètres de centralité (moyenne, médiane...) ou les paramètres de dispersion (écart type, quantiles...). Leur représentation graphique est assez aisée avec l'aide de diagrammes, histogrammes, etc... La plupart des logiciels tableurs, y compris libres, ont ces fonctions.

Mais dans bien des cas, il faut recourir à une analyse plus complexe des données, et, par exemple, établir des corrélations entre variables ou données. Là encore, comme pour établir le questionnaire, il faudra recourir aux services d'un professionnel ou être formé sur des logiciels spécialisés (le logiciel libre de traitement statistique généraliste *PSPP* est régulièrement cité).

Comme toute enquête, une enquête pour évaluer une politique publique produit régulièrement une information déformée (par exemple via des stratégies défensives ou au contraire par souci de bien paraître des enquêtés), aussi appelée biais. Une enquête sur une politique publique suppose souvent une interaction à long terme entre chercheurs et sujets de l'enquête, une connaissance du milieu d'enquête, du contexte, et même, idéalement une restitution des résultats aux enquêtés.

Dans tous les cas, **l'application du principe de triangulation** permet de ne pas être prisonnier d'une seule source. Il permet de combiner les données recueillies auprès de différents interlocuteurs et par divers outils et de comparer les résultats et de procéder aux recoupements pour mesurer la convergence ou divergence des données.

POINTS DE VIGILANCE

- La qualité de la recherche évaluative repose autant sur la préparation et la rigueur de l'enquête de terrain que sur la méthode, la présentation des résultats, en passant par l'analyse complète des données.
- Il faut se donner les moyens et le temps de garantir rigueur, fiabilité et éthique. La conduite d'enquêtes et leur traitement nécessite des compétences spécifiques très pointues.

Outil N°5. L'observation et les études de cas

Les méthodes « classiques » évoquées au début de cette partie ne permettent pas seules de comprendre la complexité de situations très variées en matière de politiques publiques liées au développement social. De nombreuses autres méthodes sont utilisées par des organisations de la société civile pour tenir compte de ses spécificités et s'extraire en partie de la logique de programme ressources, activités, effets, impacts.

Par exemple l'observation de situations concrètes « *in situ* » (participation à des réunions, des consultations, des supervisions) où les études de cas permettent de recueillir certaines données permettant d'appréhender la dimension humaine et la complexité de la réalité sociale de certaines situations. Elles peuvent mettre en évidence des stratégies d'évitements ou innovantes.

Elle peut concerner un ou quelques sites d'une mise en œuvre de politique publique, voire même le cas d'une seule personne. Une grande attention doit être dès lors portée au choix des personnes ou du site en amont.

. La cartographie des incidences et l'empowerment

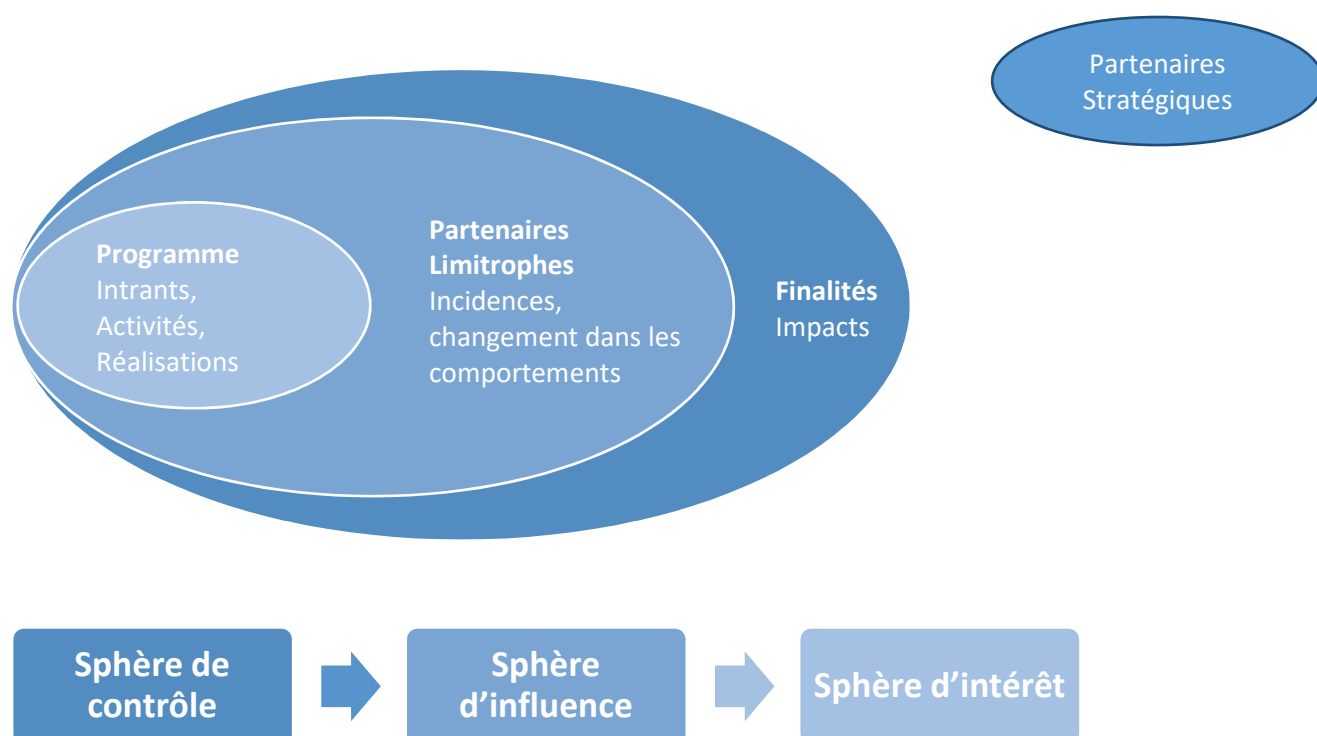
D'autres logiques essaient de prendre en compte les différents niveaux d'interactions entre un individu, un groupe et la société : individuel, interpersonnel, groupal, organisationnel, institutionnel et sociétal

La cartographie des incidences est une méthodologie qui considère essentiellement les relations entre les individus et entre les individus et leur milieu. Elle se centre résolument sur les personnes, ce qui change la façon de concevoir, suivre et évaluer une politique ou un programme.

Les partenaires limitrophes sont les acteurs qui contrôlent les changements qui les concernent, les programmes n'étant là que pour faciliter le processus en mettant à disposition des ressources, des idées ou des débouchés nouveaux à un moment donné.

Ce sont donc les acteurs et non plus les interventions qui sont au cœur du changement. La question principale posée est la suivante : en quoi le comportement ou les actions du partenaire limitrophe devront-ils être différents, dans l'idéal, pour contribuer à la réalisation de la vision ?

Illustration 6 : La cartographie des incidences



Autre méthode, plus ancienne, **l'empowerment** est considéré comme le processus d'acquisition « de pouvoir » au niveau individuel et collectif. Il désigne chez un individu ou un groupe d'individus, la capacité d'agir de façon autonome, mais également les moyens nécessaires ainsi que le processus pour atteindre cette capacité d'agir, de prendre des décisions dans ses choix de vie et de société. L'empowerment est vu de cette manière comme un processus, une construction identitaire dynamique à double dimension (individuelle et collective) et sur plusieurs niveaux (politique, social, citoyenneté.)

EN SAVOIR PLUS

Agir pour le changement. Guide méthodologique pour accompagner des processus de changement complexe : analyser, planifier, suivre et évaluer. COTA, F3E. 2014

http://f3e.asso.fr/media/transfert/doc/guide_chgmt_f3e_cota.pdf

Outil N°7. Etablir et utiliser des conclusions et des recommandations

La présentation « honnête » des résultats d'une étude évaluative est essentielle non seulement pour la crédibilité du travail, mais également pour que son utilisation permette d'établir un dialogue avec les principales partie-prenantes, y compris les pouvoirs publics. Il faut donc bien distinguer ce que relève de :

- La constatation (quantitativement et qualitativement)
- La démonstration (mesure des effets propres, relations causales)
- L'interprétation (sciences sociales, économiques...)
- Du jugement (émettre une opinion du point de vue de l'évaluateur, ou mettre en avant des points de vue à titre d'illustration)

Sur la base des données recueillies, il faut que les articulations soient claires entre les faits et les jugements. C'est après que pourront être formulées des recommandations. Les recommandations peuvent s'adresser à certaines parties prenantes spécifiques. Elles peuvent proposer des changements, des scénarios, des éléments pour mettre en œuvre ces changements.

Les recommandations sont idéalement à tester ou coproduire avec les principaux intéressés, ceux qui devront les appliquer. D'où l'intérêt des comités de pilotage de l'évaluation ou de temps prévus au long de l'évaluation regroupant les parties prenantes, pour faciliter son appropriation par les acteurs, tant en termes d'appréciations et d'interprétations qu'en termes de suivis opérationnels.

Enfin, le rapport d'évaluation doit clairement exposer les choix méthodologiques et les limites du travail.

Diffuser et exploiter les résultats de l'évaluation

Le contenu et la forme pour présenter les résultats de l'évaluation doivent être systématiquement adaptés aux différents publics visés. Outre le rapport final d'enquête remis au comité de pilotage pour, les supports de diffusions doivent garantir un accès facile du public aux rapports et données du suivi-évaluation et une large diffusion dans les langues adéquates et peuvent recourir de multiples supports (vidéo; web...).

Une diffusion médiatique peut également avoir été envisagée dès le début et donc impliquer la rédaction de supports adéquats (communiqué, dossier de presse...). Une note de plaidoyer peut également être prévue. Elle reprend alors les principaux arguments de l'évaluation et les croise avec le travail de plaidoyer.

ETUDE DE CAS

Le projet «Un meilleur système de santé pour tous grâce à une information publique efficiente» lancé en janvier 2014 par l'Espace associatif avec le concours financier de la Fondation Open Society avait pour objectif de développer des enquêtes de terrain auprès de la population, d'organisations de la société civile et d'institutions publiques pour mesurer l'état des lieux du droit d'accès à l'information (DAI) dans le secteur de la santé, et connaître les actions menées par chaque partie prenante.

Dans un premier temps, le projet a procédé à une analyse détaillée des cadres réglementaire et institutionnel qui régissent le droit à l'information dans le secteur de la santé. Les enquêtes avaient ensuite pour objectif de recueillir les informations se rapportant à l'accès à l'information dans le secteur de la santé et aux thématiques liées à la santé et notamment de :

- Relever les pratiques d'accès à l'information en général
- Relever les pratiques d'accès à l'information dans le secteur de la santé
- Tracer le parcours du patient en lien avec le droit d'accès à l'information en cas d'une hospitalisation
- La place du RAMED, l'accès et les bénéficiaires
- CHU : Le parcours du patient et le droit à l'information
- La motivation des associations à participer au plaidoyer pour l'accès à l'information et les rôles des acteurs

400 ménages ont été enquêtés en milieu urbain et rural. 80 associations ont été interviewées dans les zones de Rabat, Salé et Khemisset. En plus du questionnaire d'enquête, de nombreux entretiens approfondis ont été effectués. <http://www.espace-associatif.ma/Seminaire-national-I-Etude-sur>

Partie 5

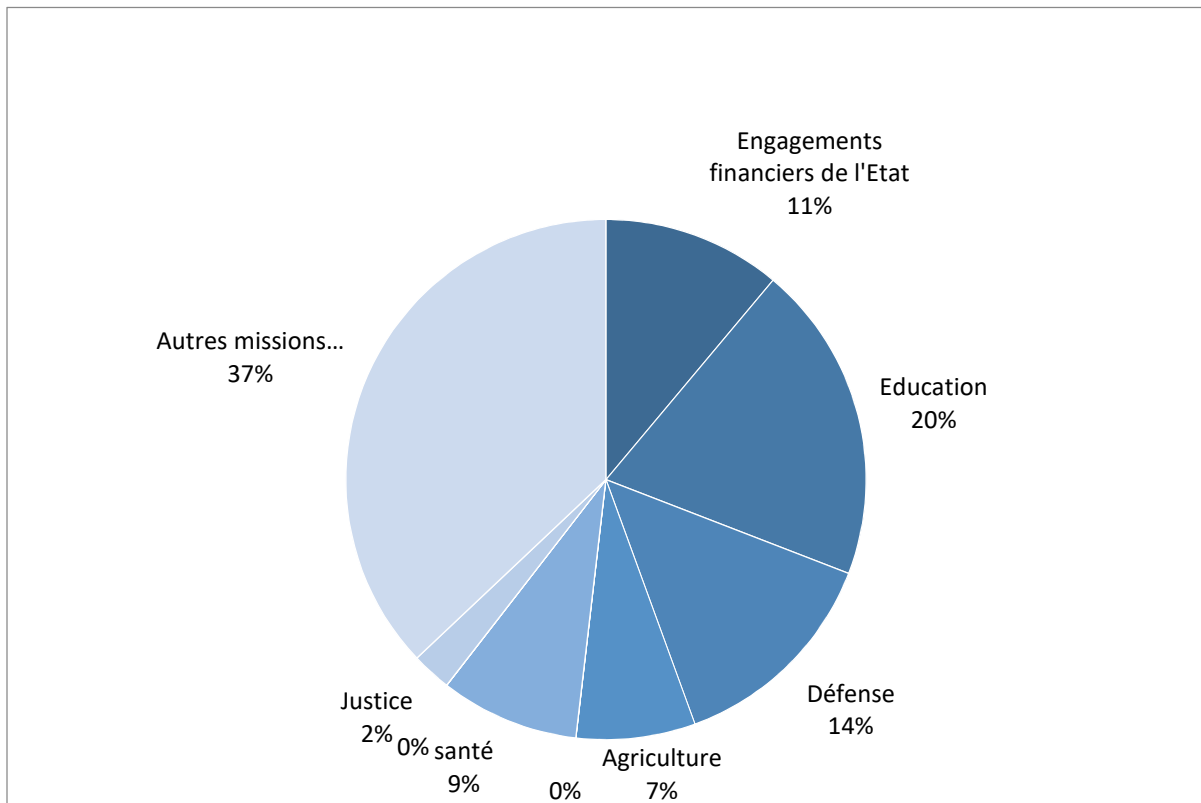
LE SUIVI BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA REFORME DE LA LOI DE FINANCES

Dans la plupart des pays, les nouvelles lois organiques de loi de Finances modifient profondément la logique de conception et de présentation du budget en passant d'une logique de moyens en une logique de résultat. Cette modification est étroitement liée à une démarche de performance pour améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. Elle aboutit à un exercice pluriannuel et à un renforcement du rôle du Parlement. La nouvelle loi marocaine ne fait pas exception et sa mise en place est étalée entre 2015 et 2019

Principe N°1 : Une nouvelle nomenclature

Les nouvelles lois de Finances présentent le budget par politiques publiques (santé, justice, éducation...) et non plus seulement par ministère et nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement...).

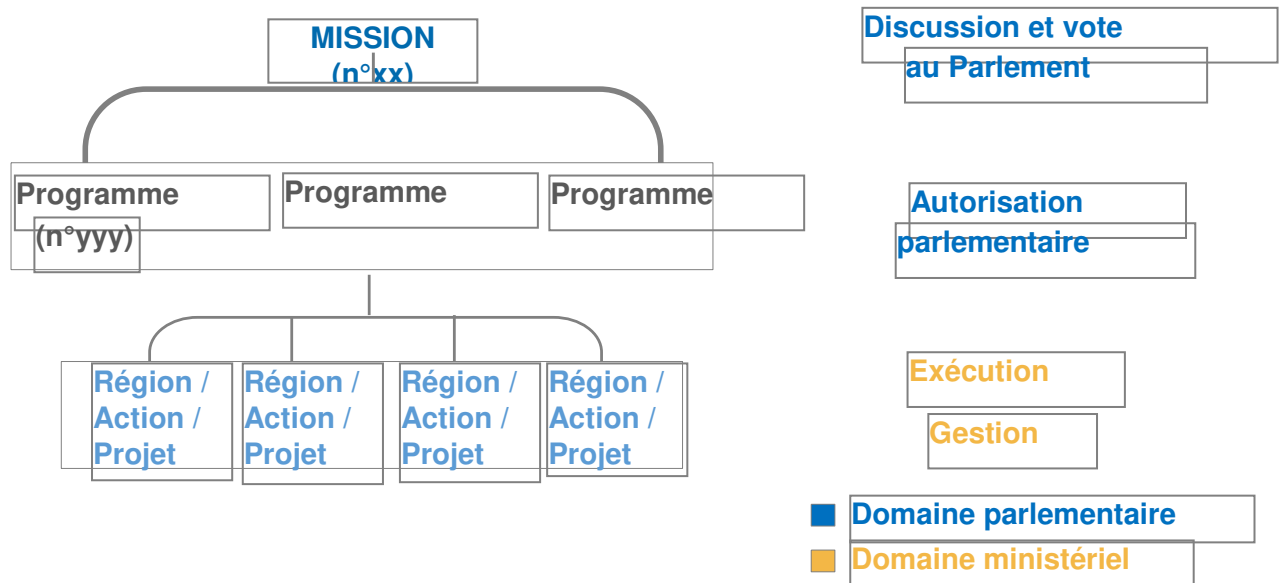
Illustration 7 : Exemple fictif de nouvelle présentation budgétaire, par grandes politique publiques



Le Parlement vote le budget par mission. Une mission est créée à l’initiative du Gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. Elle regroupe des programmes. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d’une même mission.

Les programmes deviennent centraux et définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques. Un programme est l’unité de l’autorisation parlementaire. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Il relève d’un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent d’actions. Il est confié à un responsable, désigné par le ministre concerné. Ce responsable de programme peut modifier la répartition des crédits par action et par nature : c’est le principe de fongibilité. En effet, la répartition des crédits indiquée en annexe du projet de loi de finances n’est qu’indicative.

Illustration 8 : Exemple d’organisation budgétaire programmatique



Afin d’identifier au mieux l’utilisation des fonds publics, la LOLF prévoit une double présentation des crédits de chaque programme :

- par destination (par actions)
- par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention, etc.).

Principe N°2 : La performance au cœur du nouveau dispositif

Dans le budget, à chaque programme sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus. En conséquence, les débats parlementaires, tant pour le budget que pour l'examen de l'exécution, ne portent plus uniquement sur les crédits et leur justification, mais aussi sur les stratégies et les objectifs des politiques publiques. Une nouvelle chaîne de responsabilités se met ainsi en place dans l'administration avec une responsabilité accrue du Parlement et des marges de manœuvre plus importantes pour les gestionnaires publics.

- À chaque programme sont associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance quantifiés. Ces éléments figurent dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances (prévision). Chaque programme a son PAP.
- Pour chaque indicateur sont affichées une valeur pour l'année du projet de loi de finances (prévision) et une cible de moyen terme (un à cinq ans).
- Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme s'engage sur cette base. Il rendra compte au Parlement des résultats obtenus lors de l'examen de la loi de règlement des comptes et rapport de gestion, dans son rapport annuel de performances.

Différents types d'objectifs expriment les priorités stratégiques de chaque programme :

- **Des objectifs d'efficacité socio-économique** qui expriment les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen et la collectivité ;
- **Des objectifs de qualité du service rendu à l'utilisateur ;**
- **Des objectifs d'efficience** qui rendent compte **aux contribuables** de la qualité de la gestion des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services aux ressources dédiées.

Encadré : exemple d'indicateurs de résultat d'une loi de Finances

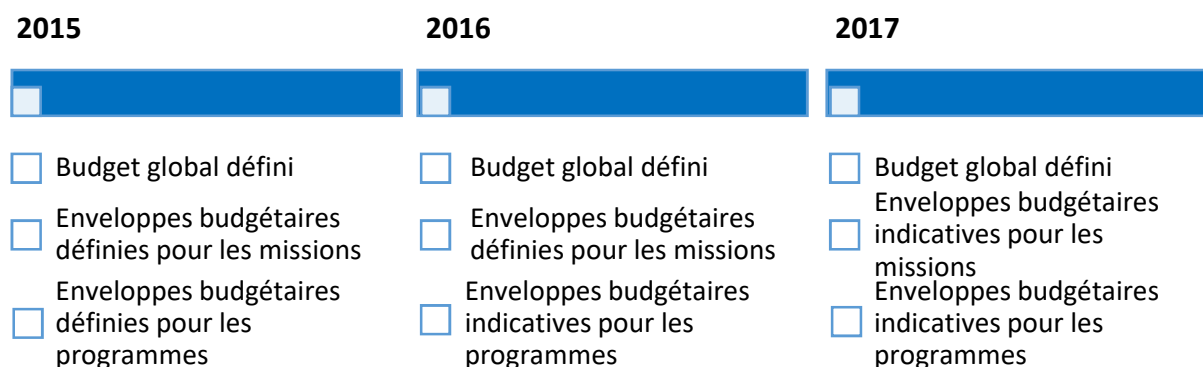
- **Mission** : Gestion des finances publiques et des ressources humaines
- **Programme** : Facilitation et sécurisation des échanges
- **Objectif** : Améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons
- **Indicateur** : Nombre de contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon
- **Résultats** : 4 millions d'articles de contrefaçon saisis en 2006, 4,6 millions en 2007, 6,4 millions en 2008, 7 millions en 2009 et 6,2 millions en 2010

Principe N°3 : Un budget pluriannuel

La nouvelle loi de finances définit une stratégie d'ensemble cohérente à moyen terme. Il s'agit en théorie de sécuriser la trajectoire des dépenses publiques, quand bien même le budget demeure un exercice voté annuellement. « La loi de finances de l'année est élaborée par référence à une

programmation budgétaire triennale actualisée chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays. »

Illustration 9 : La procédure budgétaire pluriannuelle, exemple d'un budget triennal voté en 2014



ETUDE DE CAS

Le **Collectif pour la Budgétisation Sensible au Genre** a été créé en 2008, il se compose de 40 associations qui couvrent l'ensemble des associations à l'échelle nationale et un secrétariat de sept associations, cette composition constitue une dynamique ouverte aux différents acteurs dans le développement démocratique et les droits des femmes. Depuis l'année 2008, le Collectif BSG a œuvré pour l'intégration du genre dans les politiques publiques et vise à renforcer les capacités des membres collectifs ainsi que des lectures dans les rapports genre en partenariat avec l'ONU FEMMES et le Ministère de l'Economie et des Finances.

Le Collectif a entamé en 2012 un plaidoyer pour la prise en compte de la dimension genre dans la réforme de la Loi Organique relative à la Loi de Finances à travers l'élaboration d'un memorandum contenant les propositions du collectif dans ce sens. Ce memorandum a été partagé avec le Chef du Gouvernement, l'ensemble des ministères, les groupes parlementaires, les institutions constitutionnelles, les partis politiques et les syndicats. Le collectif a également élargi son action au niveau territorial en organisant des rencontres régionales de sensibilisation et de mobilisation des acteurs locaux dans l'objectif de lancer un plaidoyer au niveau des régions pour l'année 2013, en faveur l'intégration du genre et des principes d'égalité dans les politiques publiques et la réalisation des études d'impact des budgets de l'État et des collectivités locales sur la qualité de vie des femmes et des hommes.

<http://www.collectifbsg.org/>

Guide de la budgétisation sensible au genre : <http://collectifbsg.org/images/dalil/guide.pdf>

Principe 4 : Une nouvelle « gouvernance » budgétaire

Les nouvelles lois organiques des lois de Finances modifient en profondeur le rôle de certains acteurs. Le Parlement et la Cour des comptes ont des pouvoirs de contrôle et d'évaluation renforcés.

Au sein des ministères, la Direction du budget, l'Inspection Générale des Finances, les directeurs financiers, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, ou encore les responsables de programme (garants à l'échelle nationale de la mise en œuvre et de la performance d'un programme) doivent tous modifier leur pratiques de définition et de mise en œuvre d'une politique publique.

Au Maroc la direction des études et des prévisions budgétaires, dépendant du Ministère de l'Economie et des Finances a développé un tableau de bord social qui dresse un état des lieux du niveau de développement humain au Maroc. L'analyse porte sur un certain nombre d'indicateurs relatifs à la démographie, l'éducation, la formation, l'emploi, la santé, le niveau de vie et les équipements de base (voir références bibliographiques).

La Cour des comptes, ainsi, a une mission d'assistance au Parlement et au gouvernement sur l'exécution des lois de finances. Elle contribue au contrôle par le Parlement du respect de l'autorisation budgétaire. « La Cour des comptes certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat ». « Le rapport sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume sont communiqués par la Cour des Comptes au Parlement, avec transmission d'une copie au Gouvernement. »

POINTS DE VIGILANCE

- Toute tentative de la part des citoyens ou des groupes de la société civile d'influencer le budget est un travail que s'envisage sur le long terme, en raison de la rigidité des budgets et du temps nécessaire pour acquérir les connaissances nécessaires et du temps requis pour obtenir des succès de plaidoyer budgétaire.
- Le suivi budgétaire de la part d'organisations de la société civile est souvent mené en coalition en raison de la complexité et de la multitude de documents à analyser et de personnes impliquées autour de l'exercice budgétaire d'un Etat.

Quelques mots clés pour le suivi budgétaire

Les **autorisations d'engagement** correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées (sur plusieurs années).

Les **crédits de paiement** correspondent à la limite supérieure des dépenses effectuées dans l'année pour honorer les engagements.

Les **comptes spéciaux du Trésor** retracent des recettes affectées. Il existe plus d'une centaine de comptes spéciaux au Maroc. Leur budget est estimé à un cinquième du Budget général de l'État. Les plus importants comptes en termes de volume de recettes et de dépenses sont la part des collectivités locales dans le produit de la TVA (8.185 MDH) et le Fonds spécial routier (2.070 MDH).

Les **services de l'Etat gérés de manière autonome** (SGMA) opèrent dans des domaines divers : santé (Hôpitaux, centres de santé), communication, transport, enseignement, formation professionnelle, sport, tourisme, les activités économiques, sociales, etc. Les SEGMA ont cette particularité de

bénéficiaire de l'autonomie financière, moyennant une rémunération, partielle ou totale, des prestations fournies aux usagers. Ils bénéficient de dotations budgétaires, fixées dans la Loi de finances. Il en existe plus de 200 au Maroc.

EN SAVOIR PLUS

Pour un Parlement acteur de la démocratie budgétaire : rapport d'initiative parlementaire sur la réforme de la loi organique des finances, 25 propositions parlementaires pour ouvrir le débat», Fondation Abderrahim Bouabid, février 2011.

CONCLUSION

L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques constitue une opportunité unique d'obtenir des avancées significatives pour développer et établir sur le long terme les éléments constitutifs d'une démocratie participative.

A cet effet, tant les pouvoirs publics que le Parlement doivent revoir leurs pratiques afin de garantir la prise en compte des positionnements des organisations de la société civile et prendre des mesures fortes en faveur de la transparence et de l'accès à l'information, pour l'ensemble de la société.

De leur côté, les organisations de la société civile doivent se donner les moyens de professionnaliser leur approche du suivi et de l'évaluation des politiques publiques. Leur crédibilité est ici en jeu : une recherche basée sur une méthodologie et une analyse rigoureuses est indispensable. Cette impartialité dans la collecte des données de l'évaluation n'empêche aucunement le développement de positionnements sur lesquels s'établit une stratégie de plaidoyer. Bien au contraire, elle l'étaye et la renforce.

Au-delà, l'engagement vers plus de participation ne saurait être à sens unique. Là-aussi les pratiques des organisations de la société civile en matière de suivi et évaluation des politiques publiques doivent tendre vers la co-construction avec l'ensemble des acteurs de la société civile comme des administrations ou des élus. Ce travail nécessite de pouvoir suivre dans la durée une politique donnée, et demande une organisation collective des organisations de la société civile renouvelée, si possible sous forme d'alliance (observatoire, plateforme...) pour à la fois mutualiser toutes les compétences nécessaires au suivi et à l'évaluation, mais également tendre vers des positionnements communs pour peser plus fortement encore dans le débat public.

Les outils d'évaluation sont multiples, et tous nécessitent des compétences et des moyens spécifiques. Les organisations de la société civile ne doivent pas se focaliser systématiquement sur une évaluation calquée sur une programmation linéaire, même si celle-ci est la plus couramment utilisée. Des méthodes permettant de travailler sur des cas spécifiques, au plus près des populations concernées et prenant en considération les complexités sociales locales, existent et peuvent être aussi crédibles. Et, comme le guide tente de le montrer, ces méthodes doivent systématiquement promouvoir et évaluer les outils de transparence, d'apprentissage collectif et de concertation. C'est à cette condition que l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques permettra de renforcer sur le long terme le dialogue et le travail commun, dans le respect des rôles et des positions de chacun, entre pouvoirs-publics, Parlement et société civile.

Bibliographie et sites web utiles

Evaluation

- *Working Paper. L'évaluation, une exigence démocratique.* Ali Bouabid. Juillet 2011. <http://ame.ma/pdf/Working-Paper-juillet2011.pdf>
- *Mémoire sur l'institutionnalisation de la fonction de l'évaluation auprès des collectivités territoriales au Maroc.* Association marocaine pour l'évaluation. Février 2015. http://www.ame.ma/pdf/memorandum_AME_FR.pdf
- *Rapport de synthèse. L'institutionnalisation de la fonction de l'évaluation dans les pays en transition démocratique.* Association marocaine pour l'évaluation. Semaine Marocaine de l'Evaluation. Décembre 2012. http://ame.ma/Seminaires/SME12/AME_Rapport_SME12_oct2012.pdf
- *Note Méthodologique. Présentation de l'évaluation d'impact.* Patricia Rogers, UNICEF. Septembre 2014. http://devinfohive.info/impact_evaluation/ie/img/downloads/fr/Pres_de_l%E2%80%99eval_d%E2%80%99impact_FR.pdf
- *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD. Normes de qualité pour l'évaluation du développement.* OCDE. 2010. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44920384.pdf>

Participation

- *Memorandum des jeunes sur la démocratie participative et la bonne gouvernance.* Association Jeunes pour Jeunes et Friedrich Ebert Stiftung, Programme Hakama, décembre 2013.
- *La participation des citoyens et l'action publique.* Centre d'analyse stratégique. La Documentation française. 2008. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000344.pdf>
- *Pour une mise en œuvre des droits de pétition populaire et d'initiative législative.* Mohamed Tozy. Forum des Alternatives Maroc. 2012
- *Promesses et limites de la démocratie électronique. Les défis de la participation citoyenne en ligne.* OCDE, 2003

Ouvrages sur le Maroc

- *Acte du colloque. La nouvelle constitution marocaine à l'épreuve des faits.* Coordonné par Omar Bendorou, Rkia El Mossadeq, Mohammed Madani. 2014.
- *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique. Le gouvernement ouvert au Maroc.* OCDE. Mai 2015

Dynamique de l'Appel de Rabat. <http://www.espace-associatif.ma/l-Appel-de-Rabat-Conference-de>

Dialogue national sur la Société civile. <http://hiwarmadani2013.ma/>

Le rôle du Parlement

- *Pour un Parlement acteur de la démocratie budgétaire : rapport d'initiative parlementaire sur la réforme de la loi organique des finances, 25 propositions parlementaires pour ouvrir le débat.* Fondation Abderrahim Bouabid, février 2011.

Evaluation et genre

- *Matrice d'analyse pour l'identification de politiques justes en matière d'égalité de genre.* Nations unies – CEPALC 2012. http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/0/47920/2012-831_Matriz_de_analisis_frances_WEB.pdf
- *Guide de la budgétisation sensible au genre.* Collectif budgétisation sensible au genre – Maroc. <http://collectifbsg.org/images/dalil/guide.pdf>

Tableau de bord social

- http://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en_chiffres/bord_social/social.pdf

Autres sites utiles

- Association marocaine pour l'évaluation. <http://ame.ma/>
- Local Med. <http://www.local-med.net/>
- Better Evaluation. <http://betterevaluation.org/>
- International initiative for impact evaluation. <http://www.3ieimpact.org/>
- Société française d'évaluation. <http://www.sfe-asso.fr/>
- F3E. <http://f3e.asso.fr/>

GLOSSAIRE

Approche quantitative : Via des chiffres, des indicateurs / variables (taux de croissance...). Représentativité d'un échantillon qui rassemble idéalement, des individus (moyens) au regard des critères caractéristiques de la population totale (reproduire à l'échelle de l'échantillon, les caractéristiques de cette population). Facilite les comparaisons (dans le temps et dans l'espace).

Approche qualitative : Sélection raisonnée de personnes choisies pour leur diversité de façon à prendre en compte différentes situations sociales au sein de la population étudiée. Permet de mettre en relief la réalité sociale, sa complexité, et l'illustration par des études de cas à la fois singulière et représentative.

Attribution causale : Confirmation d'une relation de cause à effet entre les changements observés et une intervention spécifique.

Biais (distorsion) : Représentation inexacte qui peut aboutir à surestimer ou sous-estimer certaines caractéristiques de la population considérée. Elle peut résulter d'une information incomplète ou de méthodes incorrectes de collecte des données et peut être intentionnelle ou non.

Données de référence : Données initialement collectées pour servir de base de comparaison avec les données recueillies ultérieurement. Par exemple, les données collectées avant une intervention aux fins de comparaison avec les données recueillies après la mise en œuvre du programme.

Durabilité : Continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention.

Effet : Changements attribuables directement ou indirectement à une action.

Efficacité : Mesure selon laquelle les objectifs du programme ont été atteints, ou sont en train de l'être.

Efficience : Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont en rapport avec les activités et les résultats.

Étude d'évaluabilité : Étude de faisabilité visant à déterminer s'il est possible d'évaluer un programme ou une politique. Elle permet de vérifier si une intervention est correctement définie, si ses résultats sont vérifiables et si l'évaluation est le meilleur moyen de répondre aux questions posées par les principales parties prenantes.

Évaluation participative : Méthode d'évaluation selon laquelle les différentes parties prenantes (y compris les bénéficiaires) collaborent pour concevoir et conduire une évaluation et en tirer les conclusions.

Grille critériée : Outil d'évaluation basé sur un ensemble de critères et un guide de scores/notes préétablis par le ou les évaluateurs. Les grilles critériées peuvent servir à évaluer des présentations, des projets, des portefeuilles, etc.

Groupe cible (Population cible) : Personnes ou organisations au bénéfice desquelles l'action de développement est entreprise.

Group de Delphi : Permet de consulter un groupe d'experts ou des personnes concernées par le processus discuté. Il n'y a pas de réunion, se fait par correspondance, y compris pour prendre une décision si nécessaire.

Groupe de discussion : Permet des entretiens au sein d'un groupe, si possible homogène et réduit (moins de dix idéalement). L'animation doit permettre de favoriser les échanges.

Groupe nominal (focus group) : Permet de consulter un groupe d'experts ou des personnes concernées par le processus discuté. Rassemble un groupe réduit (moins de quinze idéalement) dans une même salle et procède par tour de table.

Groupe témoin : Dans un modèle de recherche quasi-expérimental, il s'agit du groupe de participants à la recherche qui, à des fins de comparaison, ne bénéficie pas du traitement ou de l'intervention dont dispose le groupe expérimental.

Impacts : Effets à long terme, positifs et négatifs, induits par une action, directement ou indirectement, intentionnellement ou non.

Indicateur : Mesure vérifiable choisie par l'équipe responsable d'un programme ou d'une politique. Facteur ou variable, de nature quantitatif ou qualitatif, qui constitue un moyen simple et fiable pour apprécier la performance.

Mandat d'évaluation : Document par lequel le commanditaire confie officiellement (lettre de mission) la responsabilité de l'évaluation à un évaluateur (individu ou organisme), ou à une instance d'évaluation (en la personne de son président). Document court, décrivant le dispositif institutionnel et les délais.

Parties prenantes : Individus, groupes ou entités qui ont un rôle et un intérêt direct ou indirect dans les objectifs et l'exécution d'un programme.

Pertinence : Mesure selon laquelle les objectifs du programme correspondent aux attentes des bénéficiaires.

Rapport initial : Rapport publié au terme de la période initiale qui souligne par exemple le travail déjà réalisé, les résultats préliminaires ainsi que les références et établit un plan de travail pour le reste du projet.

Suivi : Collecte et analyse des données au fur et à mesure de l'avancement du projet pour garantir l'adéquation de l'évaluation, de sa conception et des mesures de protection des participants.

Termes de référence : Document spécifiant le contexte, les objectifs, les destinataires, les questions clés d'évaluation, la méthodologie, les rôles et responsabilités, le calendrier, les livrables, les normes de qualité, les qualifications de l'équipe d'évaluation, etc...

Triangulation : Utilisation d'au moins trois sources ou modalités d'informations, ou démarches d'analyse, pour vérifier et soutenir une appréciation ou un point de vue.

ANNEXE 1

Constitution Maroc – 2011 : extraits relatifs à l'évaluation et au rôle de la société civile

Préambule

Fidèle à son choix irréversible de construire un Etat de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance.

Article premier

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale. Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

Article 7

Les partis politiques œuvrent à l'encadrement et à la formation politique des citoyennes et citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques.

Article 12

Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi.

Elles ne peuvent être suspendues ou dissoutes par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice. Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics.

Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi. L'organisation et le fonctionnement des associations et des organisations non gouvernementales doivent être conformes aux principes démocratiques.

Article 13

Les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

Article 14

Les citoyennes et les citoyens disposent, dans les conditions et les modalités fixées par une loi organique, du droit de présenter des propositions en matière législative. Un ou plusieurs groupes de la Chambre parlementaire concernée peut parrainer ces motions et les traduire en propositions de loi, ou interpeller le gouvernement dans le cadre des prérogatives conférées au Parlement.

Article 15

Les citoyennes et les citoyens disposent du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics. Une loi organique détermine les conditions et les modalités d'exercice de ce droit.

Article 27

Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi.

Article 70

Le Parlement vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques

Article 100

Une séance par semaine est réservée dans chaque Chambre par priorité aux questions des membres de celle-ci et aux réponses du gouvernement... Les réponses aux questions de politique générale sont données par le Chef du Gouvernement. Une séance par mois est réservée à ces questions et les réponses y afférentes sont présentées devant la Chambre concernée dans les trente jours suivant la date de leur transmission au Chef du Gouvernement.

Article 101

Une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques.

Article 33

Il incombe aux pouvoirs publics de prendre toutes les mesures appropriées en vue de :

- Étendre et généraliser la participation de la jeunesse au développement social, économique, culturel et politique du pays

Article 136

L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable.

Article 139

Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, d'une question relevant de sa compétence.

Article 146

La loi organique fixe notamment : (...) Les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes, à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes.

Article 148

La Cour des Comptes assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques. Elle répond aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le Parlement et relatives aux finances publiques.

ANNEXE 2

Les mécanismes participatifs de dialogue et de concertations prévues par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales

La région (Article 116 de la loi organique n°111.14)	La province et préfecture (Article 110 de la loi organique n°112.14)	La commune (Article 119 de la loi organique n°113.14)
Conformément aux disposition du premier alinéa de l'article 139 de la Constitution, les Conseils des régions mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la région.	Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 139 de la Constitution, les Conseils des préfectures et des provinces mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la préfecture ou de la province.	Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 139 de la Constitution, les Conseils des communes mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans d'action, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la commune.

Source : <http://www.pncl.gov.ma/fr/Publication/guide/Pages/Guide-REMAGP.aspx>

ANNEXE 3

Principes directeurs pour l'élaboration transparente et participative des politiques (OCDE) - <http://www.oecd.org/fr/gov/42753308.pdf>

Les Principes de l'OCDE offrent aux gouvernements un moyen d'améliorer leurs processus d'élaboration transparente et participative des politiques et de prestation des services publics.

1. **Engagement** : Un leadership et un engagement déterminé en faveur de l'élaboration transparente et participative des politiques sont nécessaires à tous les niveaux – hommes politiques, hauts responsables et agents publics.

2. **Droits** : Les droits des citoyens en matière d'information, de consultation et de participation active au processus d'élaboration des politiques et de prestation des services publics doivent être solidement ancrés dans la législation et les politiques. L'obligation qui incombe à l'administration de répondre aux citoyens doit être clairement énoncée. Les mécanismes de contrôle indépendants jouent un rôle essentiel dans la garantie de ces droits.

3. **Clarté** : Il convient de définir d'emblée les objectifs à atteindre ainsi que les limites à respecter en matière d'information, de consultation et de participation du public. Les rôles et responsabilités de toutes les parties doivent être clairement définis. Les informations fournies par l'administration doivent être complètes, objectives, fiables, pertinentes, faciles d'accès et aisées à comprendre.

4. **Calendrier** : La participation du public doit intervenir aussi tôt possible dans le processus d'élaboration des politiques, afin de faire émerger un plus large éventail de solutions et d'augmenter les chances de succès pour la mise en œuvre des mesures. Il faut se donner suffisamment de temps pour que la consultation et la participation soient efficaces.

5. **Participation** : Tous les citoyens doivent bénéficier des mêmes opportunités et avoir à leur disposition des canaux multiples pour accéder à l'information, être consultés et participer. Il convient de mettre en œuvre tous les efforts nécessaires pour faire participer un public aussi divers que possible.

6. **Ressources** : Il convient de mobiliser les ressources financières, humaines et techniques nécessaires pour garantir l'efficacité de l'information, de la consultation et de la participation du public. Les agents de l'administration publique doivent avoir accès aux compétences, à l'accompagnement et aux formations appropriés, tout en bénéficiant de l'appui d'une culture organisationnelle qui renforce tant les outils traditionnels que les outils en ligne.

7. **Coordination** : Les initiatives visant à informer, consulter et faire participer la société civile doivent être coordonnées à tous les niveaux de l'administration de manière à assurer la cohérence des politiques, à éviter les redondances et à limiter le risque de « lassitude » à l'égard des procédures de consultation. Les efforts de coordination ne doivent pas freiner les initiatives ni l'innovation mais doivent maximiser les capacités des réseaux de connaissances et des communautés de praticiens, au sein de l'administration et au-delà.

8. **Obligation de rendre compte** : L'administration est tenue de rendre compte aux participants de l'utilisation qui est faite des apports issus des consultations et de la participation du public. Les mesures visant à garantir la visibilité, la transparence et la possibilité d'un contrôle externe du

processus d'élaboration des politiques peuvent contribuer à responsabiliser davantage l'administration et à accroître la confiance des citoyens à son égard.

9. **Évaluation** : Les administrations doivent évaluer leurs propres performances. Pour ce faire, elles doivent s'efforcer de susciter la demande, les capacités, la culture et les outils qui permettront d'évaluer la participation du public.

10. **Citoyenneté active** : Le dynamisme de la société civile est bénéfique pour la société dans son ensemble, et l'administration peut faciliter l'accès à l'information, encourager la participation, élever le niveau de sensibilisation, renforcer le sens civique des citoyens et leur éducation à cet égard, et favoriser l'édification de capacités parmi les organisations de la société civile. Les gouvernements devront explorer de nouveaux rôles pour encourager la résolution autonome des problèmes par les citoyens, les OSC et les entreprises.