

Guide de l'évaluation des politiques publiques

pour son institutionnalisation au sein
de la Chambre des Conseillers du
Royaume du Maroc

Katia HORBER-PAPAZIAN

Professeure d'évaluation des politiques publiques à l'Institut de hautes
études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne



Ce guide, rédigé dans le cadre d'un mandat attribué par la Westminster Foundation for Democracy à Katia Horber-Papazian, Professeure de politiques locales et d'évaluation des politiques publiques à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP, Université de Lausanne), comprend deux parties. La première partie est un guide de l'évaluation des politiques publiques conçu pour des parlementaires. La seconde partie est spécifiquement destinée à la Chambre des Conseillers du Royaume du Maroc. Cette dernière a été rédigée avec l'appui de Marion Baud-Lavigne, chargée de recherche et d'évaluation à l'IDHEAP.

Table des matières

Introduction	3
Partie I : L'évaluation des politiques publiques	5
Chapitre 1 : Les spécificités de l'évaluation	5
L'évaluation est une discipline scientifique transversale	5
L'évaluation construit un savoir à partir de données empiriques.....	5
L'évaluation est l'application systématique de procédures de recherche issues des sciences sociales	6
L'évaluation met en évidence les facteurs explicatifs des effets obtenus	6
L'évaluation : une définition	6
Chapitre 2 : La place de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques	7
Les objets de l'évaluation : politique publique, programme, plan d'action	7
Les références et critères en évaluation	7
Les acteurs concernés par l'évaluation	8
L'évaluation dans le cycle des politiques publiques.....	9
Les moments de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques	12
La place de l'évaluation dans les processus de décision parlementaire	12
Chapitre 3 : Les huit étapes de toute évaluation	13
Étape 1 : Cerner le contexte et les finalités de l'évaluation	14
Étape 2 : Mettre en évidence les questions d'évaluation	15
Étape 3 : Élaborer un modèle de causalité et définir des indicateurs.....	16
Étape 4 : Choisir une ou plusieurs méthodes de comparaison	18
Étape 5 : Récolter et analyser les données	19
Étape 6 : Porter un jugement évaluatif.....	20
Étape 7 : Élaborer des recommandations.....	21
Étape 8 : Prévoir la valorisation des résultats	21
Chapitre 4 : Les standards d'évaluation	22
Chapitre 5 : Les facteurs de l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau parlementaire	24
Des ressources	24
La transparence des résultats d'évaluation	25
L'utilisation de l'évaluation dans les processus de décision	26

Partie II : Les modalités de l’institutionnalisation de l’évaluation au sein de la Chambre des Conseillers du Royaume du Maroc	27
Chapitre 6 : Le Parlement marocain.....	27
Structure.....	27
Pouvoirs	28
Chapitre 7 : L’institutionnalisation de l’évaluation au sein du Parlement du Royaume du Maroc : état des lieux.....	29
L’évaluation au niveau du Parlement.....	29
L’évaluation au niveau de la Chambre des Conseillers	29
Les autres instances chargées de l’évaluation au Maroc.....	30
Chapitre 8 : Pour aller plus loin dans l’institutionnalisation de l’évaluation au sein de la Chambre des Conseillers.....	31
Inscrire dans les lois des clauses d’évaluation	31
Renforcer le rôle de la Commission d’évaluation des politiques publiques.....	31
Créer une structure professionnelle d’évaluation au service de la Chambre des Conseillers	32
Prévoir une répartition des rôles entre les parlementaires et la structure professionnelle d’évaluation	32
Synthèse des recommandations.....	37
Ouvrages cités.....	38

Introduction

Un récent rapport préparé par l'Union interparlementaire (UIP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) met en évidence l'importance des travaux de contrôles parlementaires (UIP/PNUD 2017). En 2015, il recense, au sein de 103 chambres parlementaires de 85 pays, plus de 2'200 auditions publiques et plus de 210'000 questions parlementaires. Plus de 100 commissions d'enquêtes spéciales ont été mises en place, et les rapports annuels reçus des ministères dépassent les 3'000, dont plus de 800 ont donné lieu à un examen approfondi. Ces contrôles s'exercent donc a posteriori et sont principalement des contrôles de légalité et de régularité.

Le **contrôle de légalité** consiste à vérifier que les dispositions réglementaires, les décisions et les mesures des organes surveillés sont conformes à l'ordre juridique, soit au respect de la loi (par exemple que les critères de sélection fixés par la loi dans le cadre de mise au concours de marchés publics sont respectés, notamment en termes de délai de livraison, de qualité, de prix, de rentabilité, d'adéquation de la prestation, de prise en compte des aspects écologiques, etc.).

Le **contrôle de régularité** des dépenses consiste à s'assurer que les processus et procédures prévus ont été respectés (par exemple les processus d'adjudication dans le cadre de marchés publics).

Ces contrôles sont centraux, ils relèvent du contrôle du parlement sur l'action du gouvernement et de son administration. Ils ne sont cependant pas suffisants, parce qu'ils ne permettent pas aux représentants de la société civile de s'assurer que les mesures prises permettent de répondre à ses besoins et que les objectifs fixés dans la loi ont été atteints, soit de s'assurer de la pertinence et de l'efficacité des politiques publiques.

Une politique publique est **pertinente** si sa définition est en adéquation avec les besoins à satisfaire ou les problèmes à résoudre dans la société civile.

Une politique publique est **efficace** si sa mise en œuvre permet de répondre aux besoins et de résoudre les problèmes pour lesquels elle a été définie.

L'appréciation de la pertinence de l'action de l'Etat comme celle de son efficacité devraient donc être l'une des tâches centrales des parlements. Or, le plus souvent, ils n'ont pas les informations nécessaires et fondées pour l'assurer. Ceci est d'autant plus regrettable que cela signifie que des politiques publiques continuent parfois à être mises en œuvre sans avoir les effets voulus ou même en créant des effets pervers, sans qu'il ne soit possible, par manque d'information sur les causes de ces dysfonctions, de les ajuster voire de les abroger.

Apprécier la pertinence et l'efficacité des politiques publiques exige de **questionner les politiques publiques en recourant à l'évaluation.**

Dans sa première partie, ce guide est rédigé pour permettre aux parlementaires qui le liront de se familiariser avec les spécificités de l'évaluation des politiques publiques (Chapitre 1) et sa place dans le cycle des politiques publiques (Chapitre 2), de saisir l'importance de la rigueur indispensable à toute démarche évaluative en découvrant les huit étapes de tout projet d'évaluation (Chapitre 3) et les standards à respecter dans la conduite d'une évaluation (Chapitre 4). Cette lecture devrait permettre à chacun de saisir l'importance de l'évaluation pour le contrôle parlementaire d'une part, et d'autre part qu'il n'est également pas possible à des parlementaires non formés à l'évaluation de réaliser une évaluation. Par contre, les parlementaires ont un rôle central à jouer, comme nous le verrons, dans la décision de lancer une évaluation, le choix des questions d'évaluation, dans la formulation des recommandations et le suivi de leur mise en œuvre par leurs destinataires. Enfin, le Chapitre 5 doit permettre de mettre en évidence les modalités de l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau des parlements.

Dans sa seconde partie, ce guide est destiné de manière spécifique à la Chambre des Conseillers du Royaume du Maroc. Ainsi, les spécificités du Parlement marocain sont brièvement présentées (Chapitre 6), avant de dresser un état des lieux de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein du Parlement du Royaume du Maroc (Chapitre 7). Enfin, le Chapitre 8 présente des recommandations pour aller plus loin dans l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la Chambre des Conseillers.

Partie I : L'évaluation des politiques publiques

Chapitre 1 : Les spécificités de l'évaluation

Ce premier chapitre présente les spécificités de l'évaluation des politiques publiques, qui mènent vers une définition de ce qu'est l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation est une discipline scientifique transversale

Il fut un temps où les spécialistes issus de la science politique, du droit ou de l'économie se sont disputés pour savoir qui était le mieux à même de produire des évaluations de qualité et utiles aux responsables politiques et administratifs. Ce temps est révolu et aujourd'hui chacun s'accorde à dire que l'évaluation des politiques publiques est une discipline pluridisciplinaire. Cela exige premièrement de saisir les enjeux politiques et les rapports de pouvoirs liés à la définition et à la mise en œuvre des politiques, domaine où les politologues excellent. Évaluer une politique publique exige également de savoir décortiquer et interpréter les textes de loi, ce qui implique des compétences juridiques. Troisièmement, dans de nombreuses évaluations, la question de l'efficacité des mesures se pose, c'est-à-dire le rapport entre les ressources allouées et les résultats obtenus, cette question intéresse particulièrement les économistes. Enfin, toute politique publique a comme objectif de transformer le comportement d'un ou plusieurs publics cibles, l'hypothèse étant celle-ci : en transformant le comportement de ces publics cibles, il est possible de résoudre un problème pour lequel la politique publique a été définie (p.ex. afin de faire baisser les accidents de la route, on va chercher à modifier le comportement des conducteurs, qui sont le public cible). On l'imagine, ce type d'analyse intéresse particulièrement les sociologues et les psychologues. Au-delà de l'ensemble de ces compétences, l'évaluation exige de maîtriser le domaine évalué.

La réalisation d'évaluation exige donc de s'appuyer sur différentes disciplines, ce qui explique que les équipes d'évaluation sont souvent pluridisciplinaires. L'évaluation est également un sujet d'analyse et de développement méthodologique pour les autres disciplines : les politologues analysent l'influence des évaluateurs sur les politiques publiques, les économistes développent des méthodes d'analyse coûts-avantages et coûts-bénéfices, etc.

On enseigne l'évaluation dans le monde entier, c'est une branche dans laquelle il est possible de faire un cursus universitaire complet, du Bachelor à la thèse de doctorat. Un vocabulaire propre à l'évaluation a été développé. Il existe une littérature et des revues scientifiques importantes dans le domaine de l'évaluation, des sociétés nationales d'évaluation et des bureaux privés d'évaluation. Tous ces éléments concourent à démontrer que l'évaluation est une discipline scientifique, transversale, qui utilise et est utilisée par d'autres disciplines.

L'évaluation construit un savoir à partir de données empiriques

L'évaluation se construit à partir de données empiriques, de faits, d'analyses, de mise en relation des informations et de triangulation des données (analyser un même fait à partir de différentes sources

d'information, approches et méthodes). Ceci exige une très grande rigueur méthodologique pour quitter le monde des suppositions et s'approcher le plus possible de la réalité (voir Pawson et Tilley 1997).

L'évaluation est l'application systématique de procédures de recherche issues des sciences sociales

L'évaluation exige une approche systématique et cohérente entre les questions d'évaluation et les outils de récolte et d'analyse des données, qui sont issus dans la très grande majorité des cas, pour l'évaluation des politiques publiques, de procédures de recherches propres aux sciences sociales (Rossi, Lipsey, Freeman 2004). Il va de soi que pour chaque évaluation, des connaissances du domaine évalué sont centrales et que cela exige souvent que l'équipe pluridisciplinaire s'adjoigne un expert du domaine concerné. Cette rigueur est la garantie de la qualité de l'évaluation, de sa crédibilité et de son irréprochabilité. Ces conditions sont indispensables si l'on veut que l'évaluation permette de prendre des mesures d'ajustement fondées et que sa méthodologie puisse résister aux attaques de ceux auxquels les recommandations de l'évaluation ne conviendraient pas. La première réaction des mécontents des résultats d'une évaluation est en effet très fréquemment d'en attaquer la méthodologie.

L'évaluation met en évidence les facteurs explicatifs des effets obtenus

La description du contexte de l'objet évalué est centrale dans toute évaluation, mais elle n'est pas suffisante pour que l'on puisse parler d'évaluation. L'évaluation doit d'une part, permettre de poser un jugement : les mesures sont efficaces, efficientes ou pas, et d'autre part, mettre en évidence les causes des résultats obtenus, et donc établir des relations de causes à effets. Aussi, devant chaque résultat se pose la question du pourquoi ? Pourquoi la situation s'est-elle péjorée malgré la politique publique ? Quels sont les facteurs explicatifs de cette situation ? Les mesures étaient-elles inadéquates, les ressources allouées insuffisantes, etc. ? La réponse à ces questions permettra non seulement de mettre en évidence les facteurs bloquant ou favorisant l'atteinte des objectifs, mais aussi de proposer des mesures d'ajustement.

L'évaluation : une définition

Il existe de nombreuses définitions de l'évaluation. En se basant sur les spécificités décrites ci-dessus, elle peut être définie comme suit :

L'évaluation est l'appréciation systématique de la conception, de la mise en œuvre ou des résultats d'une politique publique, d'un programme ou d'un plan d'action, à des fins d'apprentissage ou de prise de décision.

Adapté de la définition de la Société canadienne d'évaluation

Chapitre 2 : La place de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques

Les objets de l'évaluation : politique publique, programme, plan d'action

L'évaluation peut avoir pour objet une politique publique, un programme ou un plan d'action.

Une **politique publique** est un enchaînement de décisions issues d'acteurs publics et d'activités de mise en œuvre d'acteurs publics et privés visant à orienter le comportement d'un ou plusieurs publics cibles, de sorte à ce qu'un problème que la société civile n'est pas à même de gérer puisse être résolu par un effort collectif.

Un **programme** opérationnalise un ou plusieurs objectifs politiques, qui fondent la politique publique dont il découle. Il est délimité en termes de calendrier et de budget.

Un **plan d'action** opérationnalise un ou plusieurs objectifs du programme. Il est délimité en termes de calendrier et de budget.

Adapté de Knoepfel, Larrue et Varone (2006)

De façon générale, pour des raisons de faisabilité et de coût de l'évaluation, celle-ci se concentre sur des programmes ou des plans d'action. Leur évaluation exige cependant leur contextualisation dans la politique publique concernée.

Les références et critères en évaluation

Pour accomplir son analyse et porter son jugement, l'évaluateur se base sur une série de références. Il puise celles-ci dans la loi où les objectifs des politiques publiques sont définis. S'ils ne sont pas définis dans la loi, il les dégage d'un état idéal promulgué par les décideurs ou les cherche dans un modèle exemplaire également retenu par les décideurs. Ces objectifs, cet état idéal et ce modèle exemplaire sont définis dans un système politique, porteur de valeurs. C'est à l'aune de critères d'évaluation que l'évaluateur peut analyser l'écart entre l'état réel et l'état idéal, entre le résultat réel d'une mesure et l'objectif normatif poursuivi, entre le cas analysé et le modèle exemplaire.

Les critères classiques de l'évaluation :

- **Pertinence** : ce critère se réfère à l'adéquation entre les objectifs et la théorie d'action des politiques publiques, programmes ou un plan d'action d'une part, et le problème à résoudre ou le besoin à satisfaire d'autre part. Selon l'OCDE (2002), il s'agit ainsi d'une mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.

- **Cohérence** : ce critère vise à mesurer l'adéquation qui existe entre les objectifs, les mesures d'intervention, les règles organisationnelles et les ressources mises à disposition pour atteindre les objectifs poursuivis.
- **Effectivité** : ce critère se réfère à l'exécution des mesures. Il vise à déterminer si elles ont été mises en œuvre.
- **Efficacité** : ce critère établit un rapport entre les objectifs visés et ceux atteints. Selon l'OCDE (2002), il s'agit d'une mesure de l'atteinte des objectifs de l'action évaluée.
- **Efficience** : ce critère établit un rapport entre les résultats obtenus et les ressources allouées. L'OCDE (2002) le définit comme une mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.

Les acteurs concernés par l'évaluation

Lors d'une évaluation, différents types d'acteurs peuvent être concernés. Il est important de les identifier de sorte à pouvoir les prendre en compte à partir notamment d'une typologie d'acteurs (voir Knoepfel, Larrue et Varone 2006) :

- Les **décideurs** : autorités politiques et administratives qui élaborent et mettent en œuvre les politiques publiques, programme ou plans d'actions ;
- Le **public cible** : personnes physiques ou morales dont le comportement est jugé politiquement comme la cause (in)directe du problème collectif, et qui est visé par la politique publique ;
- Les **bénéficiaires finaux** : personnes physiques ou morales qui sont directement touchées par le problème collectif et qui en subissent les effets négatifs, qui devraient être atténués par la mise en œuvre de la politique publique, du programme ou du plan d'action ;
- Les **tiers perdants** : personnes physiques ou morales qui, sans être directement visés par la politique publique, voient leur situation individuelle et/ou collective se modifier *négativement* de manière durable suite à la mise en œuvre de la politique publique ;
- Les **tiers gagnants** : personnes physiques ou morales qui, sans être directement visés par la politique publique, voient leur situation individuelle et/ou collective se modifier *positivement* de manière durable grâce à la politique publique.

L'évaluation dans le cycle des politiques publiques

L'évaluation permet aux parlementaires de répondre à des questions centrales tout au long du cycle des politiques publiques, de la phase de la mise à l'agenda politique à celle du bilan de la mise en œuvre, comme le schéma ci-dessous le met en évidence.

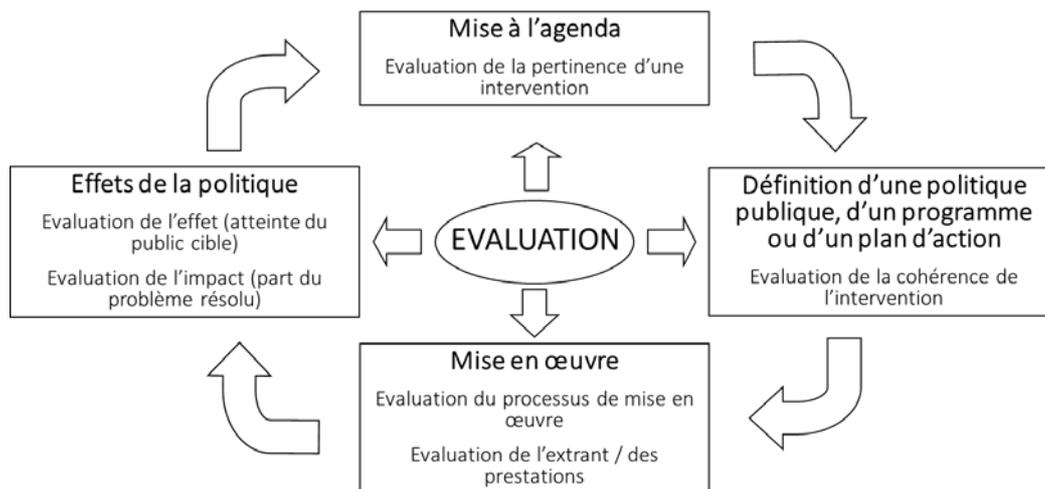


Figure 1 : Le cycle d'une politique publique (propre schéma)

Mise à l'agenda

La mise à l'agenda politique est l'expression de la reconnaissance de l'existence d'un problème sans qu'il ne soit encore avéré qu'il appartient à l'instance politique qui examine la question d'intervenir. Elle peut être le résultat d'une forte mobilisation d'acteurs privés et / ou publics, d'une stratégie politique, d'une pression de l'administration, d'une évaluation, etc. (Knoepfel, Larrue et Varone 2006).

A ce stade, les questions d'évaluations concernent principalement le besoin d'intervention.

Exemples de questions :

- Quelle est l'ampleur et l'intensité du problème ?
- Quels sont les acteurs concernés ?
- Quel est le périmètre concerné ?
- Est-il de la compétence de l'Etat d'intervenir ?
- En quoi l'intervention de l'Etat est-elle pertinente ?
- Quels pourraient être les effets d'une intervention de l'Etat ?

Définition d'une politique publique, d'un programme ou d'un plan d'action

La deuxième étape du cycle d'une politique publique consiste à définir une politique publique, un programme d'intervention ou un plan d'action. Il s'agit de traduire l'intention d'agir en normes, en procédures et en dispositions organisationnelles. Cela implique notamment :

- De définir des objectifs qui précisent la situation ou l'état attendu une fois le problème résolu ;

- De définir des objectifs plus opérationnels qui précisent les réalisations attendues (ceux-ci peuvent être complétés par des cibles à atteindre) ;
- De définir le ou les publics cibles, pour lesquels on pose l'hypothèse que la transformation de leur comportement à l'aide de mesures d'intervention permettra de résoudre le problème pour lequel la politique, le programme ou le plan d'action ont été définis ;
- De définir les mesures d'intervention, qui peuvent être de quatre types (régulatrices, incitatives, persuasives et redistributrices) et qui sont choisies en fonction des objectifs à atteindre et des publics cibles ;
- De définir et de mettre à disposition des objectifs poursuivis les ressources nécessaires, que ce soit au niveau financier, humain, organisationnel, etc.

Toute politique publique, programme ou plan d'action est basé sur des lois. Il appartient de façon générale à l'administration de préparer des projets de lois et aux parlementaires de les débattre de les amender ainsi que de les voter en connaissance de cause.

Exemple : politique publique de l'éducation

L'éducation nationale est une politique publique, dont l'objectif final est de garantir l'accès de toutes et tous à un enseignement de base. Cela se concrétise par exemple par l'objectif de scolarisation des enfants âgés de 6 à 16 ans. Pour ce faire, des bases légales doivent formaliser cet objectif, des ressources doivent être mises à disposition (constructions d'écoles, formation et engagement d'enseignants, mise à disposition de matériel de cours, etc.), les responsabilités du Ministère de l'éducation et de ses différents services doivent être définies, tout comme les mesures d'intervention pour s'assurer que tous les enfants vont à l'école.

A ce stade, l'évaluation peut permettre de répondre à des questions relatives à la faisabilité et à la cohérence de l'intervention envisagée.

Exemples de questions :

- Quelles mesures ont-elles été prises dans des Etats ou régions confrontés à des problèmes similaires ? Quels ont été les effets de ces mesures ? A quelles conditions ces mesures sont-elles transposables ?
- Quelles sont les ressources nécessaires (financières, humaines, organisationnelles, informationnelles, temporelles) pour atteindre les objectifs visés ? Sont-elles existantes ?
- Les mesures d'intervention envisagées sont-elles compatibles avec les mesures préexistantes ?
- La répartition des tâches envisagée est-elle cohérente avec les objectifs visés ?

Cette deuxième étape étant accomplie, la décision d'une intervention publique peut se prendre en connaissance de cause. Il s'agit alors de mettre en œuvre les décisions prises.

Mise en œuvre

La mise en œuvre des politiques publiques se définit comme l'ensemble des décisions et des activités qui permettent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique et l'intervention d'acteurs publics, parapublics et privés (Knoepfel, Larrue et Varone 2006). Les prestations qui découlent de la mise en œuvre d'une politique publique sont également appelées extrants ou outputs.

A ce stade, l'évaluation permet de répondre à des questions qui concernent avant tout le processus de mise en œuvre et les prestations à proprement parler.

Exemples de questions :

- Les mesures ont-elles été mises en œuvre ?
- Ont-elles été mise en œuvre conformément à ce qui était prévu par la loi ?
- Les ressources sont-elles en adéquation par rapport aux objectifs ?
- La répartition des tâches est-elle adéquate par rapport aux objectifs ?
- Les personnes touchées par les mesures correspondent-elles au public cible visé ?

Effets de la politique

Une fois les mesures mises en œuvre, celles-ci vont produire des effets. L'évaluation différencie deux types d'effets.

- Effet au sens strict (*outcome*) : il s'agit des effets de la politique publique sur le comportement des publics cibles
- Impact : sous le terme d'impact, il faut entendre tous les types d'effets (voulus, non voulus, pervers) des mesures sur la résolution du problème ou la réponse au besoin à satisfaire.

A ce stade, l'évaluation permet de répondre aux questions qui concernent ces deux types d'effets.

Exemples de questions :

- Le public cible a-t-il changé de comportement ?
- Les mesures mises en œuvre ont-elles permis d'atteindre les objectifs fixés ?
- L'atteinte des objectifs politiques permet-elle de résoudre le problème public ?
- Ces objectifs ont-ils été atteints au moindre coût ?
- Y a-t-il eu des effets inattendus, positifs ou négatifs ?

Si l'on sait déjà que les objectifs n'ont pas été atteints, le recours à l'évaluation permet d'en établir les causes en questionnant toutes les phases du cycle de la politique publique et son environnement.

Exemples de questions :

- Quels sont les facteurs qui expliquent que les objectifs n'ont pas été atteints ?
- Y-a-t-il inadéquation entre les ressources et les structures mises à disposition et les objectifs visés ?
- Les mesures d'intervention n'étaient-elles pas adaptées au public cible ?
- Le problème a-t-il été mal défini ?

La Figure 1 met donc également en évidence que chaque phase d'une politique publique a une incidence sur les autres et peut par-là contribuer à expliquer les résultats obtenus dans la phase suivante.

Enfin, l'évaluation n'a de sens que si elle permet la mise en place de mesures d'ajustement qui peuvent être d'ordre politique (ajustement ou abrogation d'une mesure, renforcement ou suppression de dotation) ou managérial (réorganisation des processus de mise en œuvre, renforcement de la communication etc.).

Les moments de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques

L'évaluation peut intervenir à trois moments du cycle des politiques publiques. Elle peut être réalisée avant la mise en œuvre d'une intervention, pendant celle-ci ou lorsqu'elle est terminée. Les objectifs sont alors différents et sont déterminants pour définir le moment de l'évaluation.

- L'évaluation **prospective** a lieu avant la mise en route de la politique, du programme ou du plan d'action, lorsque ceux-ci sont en train d'être planifiés. Elle permet de déterminer les effets de la politique, du programme ou du plan d'action envisagé en termes financiers, environnementaux et sociaux, ainsi que sur les autres politiques publiques, autant d'informations indispensables au moment de la prise de décision.
- L'évaluation **concomitante**, qui se déroule en cours de mise en œuvre, a pour but l'ajustement de la mesure en cours de route.
- L'évaluation **rétrospective** tire le bilan de la mise en œuvre d'une politique publique, d'un programme ou d'un plan d'action, une fois que celui-ci a déployé ses effets, attendus ou inattendus.

La place de l'évaluation dans les processus de décision parlementaire

La fonction évaluative devrait faire partie intégrante de la fonction législative des parlementaires. Il est en effet indispensable qu'au moment de l'élaboration d'une loi, ceux-ci s'interrogent sur les effets potentiels des politiques qu'ils définissent et qu'ils demandent à l'administration de leur fournir les documents adéquats de sorte à estimer l'impact de leurs décisions d'un point de vue financier, environnemental et social. Il est aussi indispensable qu'à ce stade, les parlementaires s'assurent que les objectifs définis sont suffisamment clairs pour être compris par les acteurs de leur mise en œuvre et traduits en programmes et plans d'action, et qu'ils sont donc par-là évaluable.

Durant la phase d'élaboration des lois, et pour s'assurer que celles-ci atteindront les objectifs fixés, les parlementaires ont la possibilité d'inscrire dans la loi l'obligation d'en évaluer les effets. Ce point central de la surveillance parlementaire sur l'action du gouvernement, dont dépend la mise en œuvre des lois, sera repris au chapitre 5 (p.24-25).

Enfin, il est important que les parlementaires puissent en tout temps demander à des instances compétentes la réalisation d'évaluations de la pertinence et de l'efficacité des lois, au nom des intérêts de la société civile qu'ils représentent.

Chapitre 3 : Les huit étapes de toute évaluation

S'il est évident qu'aucun parlementaire ou commission parlementaire ne va mener une évaluation dans son ensemble, il est tout aussi évident que les parlementaires doivent connaître les huit étapes de toute évaluation pour en être des lecteurs critiques. Les parlementaires qui souhaitent recourir à l'évaluation comme outil d'aide à la décision ont par ailleurs un rôle central à jouer au cours des étapes 1-2-7-8, tandis que les personnes chargées de réaliser les évaluations pour le parlement interviennent principalement dans les étapes 3-4-5-6. Chacune des huit étapes décrites ci-dessous doit être en totale cohérence avec les autres.

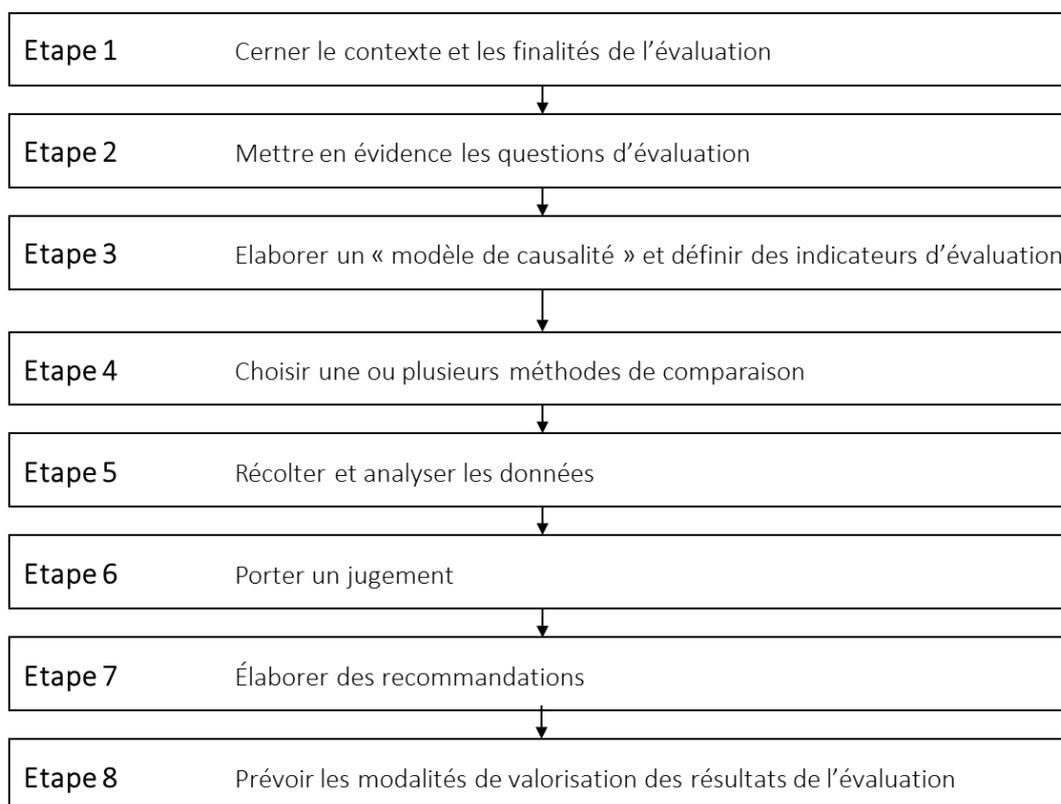


Figure 2 : Les huit étapes de toute évaluation (propre schéma)

Étape 1 : Cerner le contexte et les finalités de l'évaluation

Cette première étape est essentielle. Il serait faux de vouloir lancer un projet d'évaluation sans savoir précisément pourquoi il est important de le lancer, et ainsi délimiter le champ d'investigation et les enjeux liés à toute évaluation. Il s'agit donc d'affiner le projet, et de tenir compte de tous ses tenants et aboutissants. A ce stade, les principales tâches sont de :

- **Délimiter le champ des activités à prendre en compte**

Sans limites claires au champ d'investigation, il y a de forts risques que les résultats de l'évaluation déboucheront sur des généralités et des approximations. La question sera donc : quel aspect de la politique publique en question s'agit-il d'évaluer ? L'ensemble de la politique sous un aspect particulier ? Un ou certains programmes ? Un ou plusieurs plans d'action ? L'essentiel est que chacun sache précisément ce qui va être examiné. Car, si la délimitation du champ d'investigation n'est pas faite de façon claire et précise au début du processus d'évaluation, il y aura inévitablement, au moment de la restitution de l'évaluation, des attentes déçues, des interprétations erronées.

- **Identifier les acteurs concernés**

Quels sont les publics directement et indirectement concernés par l'évaluation envisagée : acteurs politiques et administratifs, publics cibles, tiers gagnants, tiers perdants, population dans son ensemble (voir les définitions p.8) ? Ce travail d'identification est essentiel. D'une part pour que personne n'échappe à l'attention qui doit lui être portée en cours d'évaluation. D'autre part, pour que tous les publics concernés puissent, à l'issue de l'évaluation, être informés de ses résultats et des mesures d'ajustement qui vont être prises.

- **Recenser les avis concernant le projet d'évaluation**

Que pensent les personnes concernées de la politique publique à évaluer ? Sont-elles ouvertes à l'idée de l'évaluation ? Comprennent-elles la raison d'être de l'évaluation ? Quelle pourrait être l'utilité de leur point de vue ? Quels sont les bruits de couloir à ce propos ? Ces questions ont toute leur valeur, car elles permettent de dresser un état des lieux, subjectif certes, mais qui donne des indications souvent précieuses sur les pistes à explorer et les mesures d'accompagnement à envisager.

- **S'accorder sur les objectifs visés par l'évaluation**

Une évaluation peut avoir plusieurs objectifs, p.ex. s'assurer que les mesures prévues ont été mises en œuvre, s'assurer que les publics cibles ont été atteints et que leur comportement a changé dans le sens souhaité, s'assurer de l'efficacité et de l'efficacité de l'objet évalué, s'assurer que les mesures prises n'ont pas entraîné d'effets pervers, etc.

Les objectifs visés par l'évaluation doivent être clairement définis et partagés. Le choix d'entreprendre une évaluation a son côté « lumière » : on veut s'informer, tirer un bilan, ajuster, améliorer etc. Mais ce choix peut aussi avoir son côté « ombragé » : on entend justifier son action ; on veut montrer que la politique engagée a du sens etc. Une chose est cependant certaine : si l'évaluation est menée de façon rigoureuse et indépendante, si l'objectif de départ est de démontrer que la politique est pertinente alors qu'elle ne l'est pas, l'évaluation, si elle respecte les standards d'évaluation, mettra en évidence ce qui est.

Exemple fictif

Dans l'Etat X, qui a défini une politique publique nationale en matière d'éducation, l'on constate que la majorité des jeunes filles ne vont pas à l'école ou interrompent leur scolarité en cours de route. Or, la politique publique en question s'adresse à toute la population. Afin de résoudre cette situation, le parlement décide d'encourager la scolarisation des jeunes filles dans le pays à travers une campagne de sensibilisation, confiée au Ministère de l'éducation, de sorte à atteindre la parité entre filles et garçons en ce qui concerne le taux de scolarisation. Cinq ans plus tard, le parlement aimerait savoir quels sont les résultats de cette campagne et si l'objectif a été atteint.

Objectif des mesures : atteindre la parité dans le taux de scolarisation filles-garçons

Raison d'être de l'évaluation : vérifier l'atteinte de l'objectif de scolarisation des filles

Parties prenantes : Ministère de l'éducation, responsables politiques et religieux locaux, familles des jeunes filles en âge d'être scolarisées (public cible), jeunes filles en âge d'être scolarisées (bénéficiaires finales)

Champ des activités à prendre en compte pour l'évaluation : campagne de sensibilisation, coordonnée par le Ministère de l'éducation, visant à mobiliser les responsables politiques et religieux locaux ainsi que les familles des jeunes filles

Mesures spécifiques à analyser : campagne, supports de communication (affiches, brochures d'information, messages télévisés et radiophoniques, communiqués de presse) développés par le Ministère de l'éducation et ensuite relayés par les responsables politiques et religieux locaux dans chaque région

Attentes des acteurs : vérifier si le programme mis en œuvre dispose des moyens nécessaires et adéquats pour atteindre son but et/ou si, malgré des ressources suffisantes, des obstacles (liés au programme lui-même ou à d'autres facteurs) l'empêchent de résoudre le problème

Étape 2 : Mettre en évidence les questions d'évaluation

Les questions d'évaluation sont élaborées en fonction des objectifs visés. Elles sont centrales pour l'évaluation parce qu'elles vont déterminer l'ensemble de la démarche. Une fois qu'elles ont été déterminées et que le travail d'enquête a commencé, il n'est plus possible de les modifier sous peine de biaiser les analyses et d'affaiblir la cohérence du tout. Si en cours d'évaluation, il apparaît que des paramètres importants pour la compréhension de l'objet évalué ou de ses effets ont été négligés par les questions d'évaluation, il est possible de compléter le design d'évaluation en expliquant clairement ce qu'il en est ou d'indiquer que certains aspects n'ont pas été pris en compte dans le rapport d'évaluation sous la rubrique « Limites de l'évaluation ».

Il existe trois types de questions d'évaluation :

- Les **questions descriptives** visent à décrire ce qui est (qui, quoi, comment, où, quand, combien). Exemples : en quoi les actions du service évalué sont-elles complémentaires de celles des acteurs locaux ? Une coordination existe-t-elle entre eux ?
- Les **questions normatives** permettent la mise en relation de ce qui est avec un objectif, une cible, une référence. Elles visent à comparer ce qui est avec ce qui devrait être. Exemple : la mise en œuvre de la mesure est-elle conforme aux objectifs poursuivis par la loi ?

- Les **questions à orientation causale** visent à déterminer les raisons de ce qui est, à mettre en évidence les relations de causes à effets. Exemples : la mesure mise en œuvre a-t-elle permis de renforcer la coordination entre les acteurs ? Quels sont les facteurs qui expliquent que la coordination n'ait pas été renforcée ?

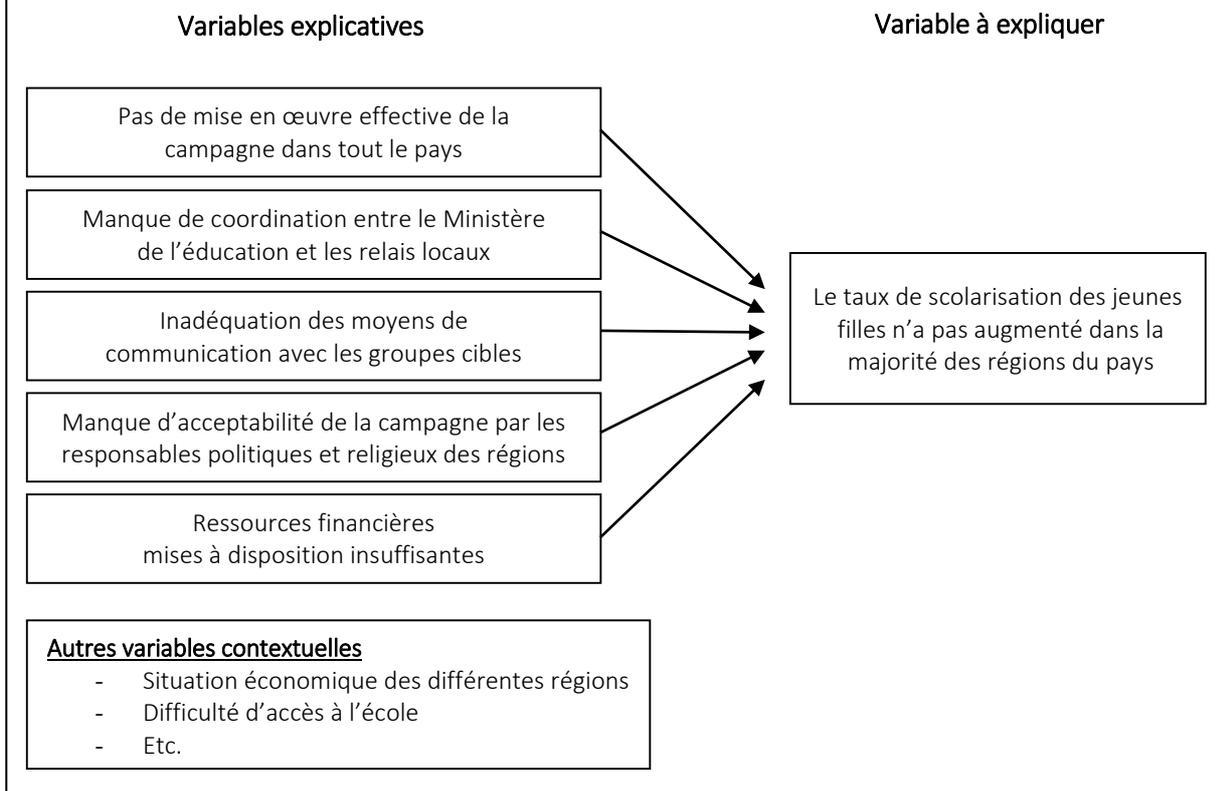
Exemples de questions d'évaluation pour l'évaluation de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles

- 1) Quelle est l'évolution du taux de scolarisation des jeunes filles depuis la mise en place de la campagne de sensibilisation ? (question descriptive)
- 2) Les moyens de communication utilisés sont-ils adaptés aux populations cibles ? (question normative)
- 3) Y a-t-il des différences dans la mise en œuvre de la campagne selon les régions ? (question descriptive)
- 4) Le revenu des familles a-t-il une incidence sur l'efficacité de la campagne ? (question à orientation causale)

Étape 3 : Élaborer un modèle de causalité et définir des indicateurs

Un modèle de causalité est une représentation, sous forme de schéma, des liens existants entre différentes variables. Il cherche par exemple à expliquer, de manière théorique, pourquoi la politique publique, le programme ou le plan d'action a atteint – ou non – ses objectifs. Ce modèle est donc basé sur la variable à expliquer (ou *variable dépendante*), dans cet exemple la non atteinte des objectifs, et sur des variables explicatives (ou *variables indépendantes*), c'est-à-dire les facteurs explicatifs de la situation. Ainsi, ce modèle pose des hypothèses, basées sur la connaissance de l'objet évalué, sur la littérature ou sur d'autres évaluations, qui sont des éléments de réponses provisoires aux questions posées par l'évaluation, et qu'il s'agira ensuite de compléter et d'ajuster. Le modèle de causalité n'a pas pour vocation d'être complet dès le départ, mais il permet de réfléchir aux facteurs explicatifs de la situation évaluée et d'envisager les pistes de l'évaluation.

Dans l'exemple de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles, l'on constate que malgré cette campagne, le taux de scolarisation des filles n'a pas augmenté dans la majorité des régions du pays. Un certain nombre de facteurs (variables explicatives) peut expliquer pourquoi ce taux n'a pas augmenté dans certaines régions du pays (variable à expliquer) et donc pourquoi cette campagne n'a pas les résultats escomptés. Il va de soi que d'autres facteurs, indépendants de la campagne de sensibilisation, peuvent entrer en considération et qu'il faudra en tenir compte dans l'analyse (voir ci-dessous).



Un modèle de causalité ne s'élabore pas sans indicateurs. Il s'agit de données observables permettant d'appréhender une partie de la réalité que chaque variable (explicative et à expliquer) tente de mettre en évidence. Les indicateurs sont mesurés dans des unités qui peuvent être très diverses (unité monétaire, ratios, quantité, qualité, durée, etc.). Les concepts clés de chacune des variables doivent ainsi être opérationnalisés, c'est-à-dire traduits en indicateurs, qui permettront de déterminer le poids des variables explicatives et leur impact sur la variable à expliquer. C'est à partir de ces indicateurs qu'il sera possible de procéder à la vérification empirique des hypothèses, par la mise en évidence de liens entre variables.

L'évaluation de la **mise en œuvre effective de la campagne dans tout le pays** se base par exemple sur les indicateurs suivants :

- Nombre d'affiches diffusées par région
- Nombre de brochures d'information diffusées par région
- Nombre d'articles de presse parus dans les journaux locaux
- Nombre d'émissions télévisées diffusées sur les chaînes locales

Une évaluation qui n'est pas basée sur des indicateurs explicites, explicités et qui ne permettent pas de reconstruire le raisonnement de l'évaluateur peut être suspectée d'être subjective. Aucun mandant ne devrait accepter une évaluation réalisée sans que les indicateurs permettant de saisir les variables explicatives et à expliquer ne soient clairement définis et dont les résultats ne sont pas explicités de façon précise. Sinon, le risque est grand que les conclusions de l'évaluation laissent une grande marge d'interprétation, basée sur des jugements de valeur, et perde de leur utilité.

Étape 4 : Choisir une ou plusieurs méthodes de comparaison

Qui dit évaluation, dit comparaison. Une fois les objectifs fixés, les questions d'évaluation déterminées, le modèle de causalité précisé et les indicateurs définis, il s'agit de répondre aux questions d'évaluation. Ceci exige de recourir à des approches comparatives, de sorte à tester les hypothèses sur les relations de causes à effets et de mettre en évidence les similarités et les différences entre les cas. La comparaison doit pouvoir saisir et rapporter la singularité d'un cas par rapport à d'autres, et doit permettre de tendre à des généralisations.

L'évaluateur recourt principalement à quatre types de comparaisons :

- **Comparaison normative (doit/est)**

La comparaison normative consiste à comparer ce qui est, avec ce qui devrait être, soit, ce qui était prévu dans la loi, dans les objectifs définis, dans les textes de référence. Cette approche permet de répondre aux questions normatives, telle que « les mesures mises en œuvre correspondent-elles à celles prévues par la loi ? »

- **Comparaison transversale / synchronique (ici et là)**

Il s'agit ici de comparer des processus de mise en œuvre, par exemple d'une même mesure au même moment mais dans des régions différentes. Si l'on pose l'hypothèse que les variables contextuelles ont une influence forte sur le résultat, les cas choisis seront les plus similaires possibles pour tenter d'isoler les variables contextuelles. Si par contre on part de l'hypothèse que, quel que soit le contexte, la mesure est suffisamment robuste pour ne pas être influencée par le contexte, on choisira des cas les plus différents possibles.

- **Comparaison longitudinale / diachronique**

La comparaison longitudinale doit permettre de distinguer l'effet des mesures dans le temps. Par exemple l'évolution des morts sur les routes depuis l'introduction de nouvelles mesures de modération du trafic. On comparera le nombre de morts avant l'introduction de la mesure, quelques mois après, puis à des périodes déterminées pour s'assurer que la mesure est efficace par exemple quelles que soient les saisons.

- **Comparaison avec / sans action publique**

Cette méthode comparative est particulièrement utilisée pour répondre aux questions à orientation causale. Elle implique que l'on recoure à une méthode expérimentale ou quasi expérimentale. Dans le cas de la méthode expérimentale, le procédé consiste à faire bénéficier un groupe de personnes tirées au sort d'une mesure tandis qu'un autre groupe, dit de contrôle, lui aussi tiré au sort et dont les caractéristiques sont similaires à celles du premier groupe, n'en bénéficie pas. On compare ensuite les situations des deux groupes et l'on en déduit que la différence est attribuable à la mesure. On peut par exemple introduire dans une classe une mesure d'accompagnement aux devoirs et tirer au sort les élèves qui bénéficieront de la mesure,

qui a pour but d'améliorer leurs résultats scolaires, pendant que les autres élèves de la même classe ne bénéficient pas de la mesure. Au bout d'une période donnée, on comparera les résultats scolaires des deux groupes d'élèves. Cette méthode a été très critiquée pour des raisons éthiques, surtout lorsqu'elle est appliquée dans le domaine des politiques sociales. C'est la raison pour laquelle il est plus fréquemment recouru à des méthodes quasi expérimentales dans lesquelles l'évaluateur choisit les cas qu'il va étudier. Pour l'exemple cité, il pourra par exemple repérer une école qui recourt à l'accompagnement des devoirs surveillés pour des classes d'enfants spécifiques et il choisira de comparer leurs résultats avec ceux d'enfants du même âge et de mêmes catégories sociales, mais ne bénéficiant pas de la mesure d'accompagnement.

Toutes les méthodes de comparaisons peuvent bien évidemment être utilisées de façon simultanée.

Exemple de comparaisons possibles pour l'évaluation de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles :

- Comparaison synchronique : comparaison du taux de scolarisation et de la mise en œuvre de la campagne dans différentes régions, rurales ou non
- Comparaison diachronique : comparaison du taux de scolarisation avant et après la campagne de sensibilisation, au sein d'une même région

Étape 5 : Récolter et analyser les données

Au cours des quatre premières étapes, les bases de l'évaluation ont été posées. Il convient désormais de récolter les données (indicateurs) qui permettront de répondre aux questions d'évaluation. Ce guide étant destiné aux parlementaires, dont le rôle n'est pas de conduire eux-mêmes des évaluations, les détails méthodologiques ne sont pas abordés.

Dans cette étape, l'évaluateur va collecter des documents, mener des entretiens, lancer des enquêtes par sondage, récolter des statistiques, etc. Pour récolter ces données en fonction des indicateurs définis, l'évaluateur effectue un travail de terrain. Il lui est fortement recommandé de collecter des données en provenance de toutes les sources disponibles afin de lui permettre de recourir à des méthodes d'analyses à la fois qualitatives et quantitatives et de se donner ainsi les moyens de choisir différentes approches pour étudier la même question, soit de trianguler.

Dans la phase d'analyse, l'évaluateur va développer des grilles d'analyse pour décrypter la documentation recueillie, exploiter de manière statistique les données récoltées par le biais d'enquêtes par sondage, analyser les données recueillies par le biais d'entretiens et surtout mettre en relation l'ensemble de ces informations de sorte à être à même de répondre aux questions d'évaluation. Une fois de plus, il doit s'assurer que sa démarche est cohérente et transparente, de sorte à permettre à ses futurs lecteurs de reconstituer son raisonnement. Il doit également s'assurer que son texte est compréhensible et accessible pour chacune des parties prenantes qui seront appelées à en prendre connaissance.

Exemples de données à récolter pour l'évaluation de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles :

- Collecte de données statistiques (scolarisation des jeunes filles, nombre et types de supports utilisés, etc.)
- Analyses statistiques secondaires (situation économique des régions)
- Analyse de lois et de documents (directives du Ministère de l'éducation, documentation des programmes et des projets, supports de communication)
- Entretiens semi-directifs (avec des responsables au sein du Ministère de l'éducation, avec des responsables politiques et religieux locaux)
- Entretiens de groupe (avec des parents qui ont été influencés par la campagne et des parents qui ne l'ont pas été)

Étape 6 : Porter un jugement évaluatif

La phase d'analyse terminée, vient le moment de porter un jugement évaluatif sur la politique, le programme ou le plan d'action évalué : est-il pertinent, efficace, quels sont les facteurs qui expliquent que dans certains endroits il le soit et pas ailleurs, etc. Le jugement doit découler de toutes les données recueillies et de leur analyse, et être en parfaite cohérence avec elles. Argumenté ainsi, il doit permettre au lecteur, une fois de plus, de reconstituer le raisonnement de l'évaluateur.

Le jugement de l'évaluation peut concerner différents éléments constitutifs d'une politique publique, d'un programme ou d'un plan d'action, et porter sur chacune des étapes de son cycle : la définition du problème public, les objectifs poursuivis, les ressources allouées, la répartition des tâches, les modalités de coordination, la mise en œuvre, l'atteinte du public cible et la résolution du problème.

Exemples de jugement évaluatif possible dans le cadre de l'évaluation de la campagne de sensibilisation à la scolarisation des jeunes filles :

- La campagne de sensibilisation n'a pas été mise en œuvre dans les campagnes
- Les moyens de communication ne sont pas adaptés, notamment dans les zones rurales
- Certaines familles pensent que la scolarité des filles est incompatible avec le statut de mère
- Il n'y a pas eu suffisamment de coordination entre les responsables de la campagne au niveau du Ministère et leurs relais sur le terrain
- Il n'y a pas eu de contrôle effectif de la part du Ministère de l'éducation en ce qui concerne la diffusion des messages de sensibilisation

Le jugement posé, l'évaluation doit permettre d'élaborer des recommandations pour renforcer les points forts et ajuster les points faibles.

Étape 7 : Élaborer des recommandations

De façon générale, le jugement évaluatif ne revêtra toute son utilité que s'il est accompagné de recommandations. L'évaluateur peut proposer des pistes d'ajustements dont il aura au préalable évalué la faisabilité et l'acceptabilité. Lorsque l'évaluation est mandatée par le parlement, il devrait revenir à la commission parlementaire, chargée de suivre le processus d'évaluation, de prendre la responsabilité des recommandations qui seront retenues et d'en assurer le suivi, de sorte à ce qu'elles soient mises en œuvre. Cet aspect est d'autant plus important que c'est au parlement que revient la tâche d'assurer la surveillance du gouvernement et de l'administration et de s'assurer que les recommandations qui leurs seront adressées seront suivies d'effets. Cela demande une réelle volonté d'agir au nom de la résolution des problèmes dans la société.

Exemples de recommandations qui peuvent faire suite au rapport d'évaluation de la campagne de sensibilisation pour la scolarisation des jeunes filles

- Renforcer le contrôle du Ministère sur la mise en œuvre des mesures dans toutes les régions
- Repenser la campagne en l'adaptant aux différentes régions
- Mettre sur pied des débats, organisés dans les villages et animés par des travailleurs sociaux, afin de parler de la scolarisation des filles
- Valoriser le partage d'expérience en invitant des jeunes filles scolarisées originaires de la région à intervenir

Étape 8 : Prévoir la valorisation des résultats

Un rapport d'évaluation qui termine sa trajectoire dans un tiroir, cela peut arriver, mais cela ne devrait pas. Les résultats devraient être valorisés, même s'ils peuvent être perçus comme critiques par certains. Le but de toute évaluation est d'être utile à la résolution de problèmes et de permettre la création de processus d'apprentissages, aussi bien pour les décideurs qui pourront porter un regard critique sur leurs décisions et leur mise en œuvre que pour l'ensemble des acteurs concernés par l'évaluation. Cet apprentissage n'est possible que si les résultats d'évaluation sont valorisés, donc rendus publics. Les modalités de valorisation des résultats d'évaluation et des recommandations qui en découlent les plus courantes pour les parlements sont la mise en ligne du rapport d'évaluation sur le site du parlement, l'organisation d'une conférence de presse ou un communiqué de presse.

Avec la valorisation des résultats des évaluations, le parlement montre à l'ensemble de la classe politique et à la société civile qu'il est le garant de la pertinence et de l'efficacité des politiques publiques et par-là, qu'il est soucieux du bien-être de la société civile.

Exemples de modalités de diffusion et de valorisation des résultats de l'évaluation de la campagne de sensibilisation pour la scolarisation des jeunes filles

- Publication du rapport (version intégrale) et du résumé du rapport
- Communiqué et conférence de presse
- Mise à disposition du rapport auprès des parties prenantes

Chapitre 4 : Les standards d'évaluation

Les standards internationaux en matière d'évaluation sont construits autour de quatre axes, reconnus également par l'Association marocaine d'évaluation (AME) : l'utilité, la faisabilité, la déontologie et la précision. Il est essentiel qu'ils soient respectés par toute évaluation.

Pour être **utile**, l'évaluation doit répondre aux besoins des utilisateurs. Cela exige de tenir compte des aspects suivants :

- L'identification des parties prenantes et des acteurs concernés
- La crédibilité de l'équipe d'évaluation (compétences en matière d'évaluation)
- L'ampleur et le choix des informations récoltées
- Une transparence dans l'appréciation des faits
- Le caractère complet et clair du rapport, qui traite aussi bien des aspects positifs que négatifs
- Une présentation du rapport en temps utile compte tenu de l'agenda politique

Lorsque l'on parle de **faisabilité** de l'évaluation, cela fait référence à une évaluation qui est réaliste et réalisable. Cela renvoie à :

- Une procédure pratique mise en place pour récolter l'information nécessaire
- L'accessibilité des informations
- L'acceptabilité politique de l'évaluation
- Un rapport coûts / avantages raisonnable

Une évaluation **déontologique** est une évaluation qui est conduite dans le respect des normes et de l'éthique. Cela implique :

- Une convention formelle (contrat d'évaluation, lettre de mission s'il s'agit d'évaluateurs internes)
- La protection des droits individuels et l'anonymisation du rapport
- Une interaction empreinte d'humanité dans la relation aux acteurs évalués
- Une appréciation complète et honnête des données
- La publication des résultats
- L'identification des conflits d'intérêts

Enfin, le quatrième axe a trait à la **précision** de l'évaluation, ce qui signifie que l'évaluation doit révéler et transmettre de l'information précise et adéquate sur les objets évalués. Cela implique :

- Une documentation du programme
- L'analyse détaillée du contexte
- La description des objectifs et de la démarche dans le rapport d'évaluation
- Des sources d'information dignes de foi
- Des informations valides et fiables
- Une vérification systématique des informations et une triangulation des données
- Une analyse des informations qualitatives et quantitatives
- Des conclusions motivées par des faits
- Une présentation impartiale du rapport

Au moment où ils reçoivent une évaluation, les parlementaires doivent avoir l'assurance que ces standards ont été respectés. En cas de doutes, une méta-évaluation (évaluation de l'évaluation) peut être demandée.

Chapitre 5 : Les facteurs de l’institutionnalisation de l’évaluation au niveau parlementaire

Les critères de l'institutionnalisation de l'évaluation présentés dans l'atlas international de l'évaluation (Jacob et al. 2015) sont les suivants : existence d'évaluations dans différents domaines de politiques publiques, compétences professionnelles en évaluation, présence d'un discours national sur l'évaluation, existence d'une société nationale d'évaluation, institutionnalisation de l'évaluation au sein du gouvernement et du parlement – seule la Suisse répond entièrement à ce critère –, existence de l'évaluation au sein d'une institution supérieure de contrôle (Cour des comptes), pluralité d'institutions ou d'évaluateurs réalisant des évaluations dans différents domaines de politiques publiques et enfin, forte proportion d'évaluations centrées sur la pertinence des mesures, la transformation du comportement des acteurs et l'efficacité des mesures plutôt que sur les prestations et les processus.

Dans ce guide destiné aux parlementaires, seuls les facteurs de l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau du parlement sont abordés.

Des ressources

Différentes ressources doivent être mises au service du parlement pour permettre l'institutionnalisation de l'évaluation à ce niveau. Des compétences en matière d'évaluation, notamment celles des évaluateurs qui pourront se mettre au service du parlement, des ressources financières et des structures qui pourront soutenir l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau du parlement et au niveau national, tout comme des ressources en termes d'organisation et de coordination entre les différentes instances chargées d'évaluation au niveau national, de sorte à favoriser des processus d'apprentissages réciproques et partagés, sont nécessaires. Elles doivent également être temporelles, parce que l'évaluation prend du temps. Enfin, cela nécessite de créer un consensus autour de la nécessité de l'évaluation, de sorte à favoriser l'émergence d'une culture de l'évaluation. Parmi ces ressources, la ressource juridique est centrale, elle est de la compétence du parlement. Elle devrait se traduire par l'inscription légale dans la Constitution de l'obligation d'évaluer toutes les formes de l'action étatique, quelle qu'en soit la base juridique. En Suisse, qui est le premier pays au monde (Bussmann 2007) à avoir introduit une telle clause générale d'évaluation dans sa Constitution, cela s'est traduit à son article 170 par : « L'Assemblée fédérale (*les deux chambres du parlement*) veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation ». Cet article est un signal fort du Parlement suisse en ce qui concerne la signification du terme « évaluation » et de son importance dans l'activité législative. Il a par ailleurs retenu une définition la plus large possible du terme évaluation, incluant aussi bien l'évaluation prospective et rétrospective, le monitoring, le controlling, et le contrôle de qualité (IDEKOWI 2004). Une telle clause peut jouer un rôle catalyseur dans la définition de clauses sectorielles (spécifiques à des lois) qui permettent de concrétiser cette clause générale.

La définition des clauses d'évaluation est centrale pour le parlement, parce qu'elle lui assure que des évaluations seront menées dans les domaines qui l'intéressent. Plus le contenu des clauses est précis et complet, plus cela assure au parlement qu'au moment de leur mise en œuvre, soit au moment de la réalisation des évaluations faites en son nom, les évaluations répondront aux questions centrales qu'il se pose. Ces questions relèvent de façon générale de la pertinence et de l'efficacité des politiques publiques. Si une clause d'évaluation reste vague, l'administration aura en effet une plus grande marge de manœuvre, au moment de la mettre en application, pour définir des questions d'évaluation qui correspondent à ses propres intérêts, qui sont généralement centrés sur des aspects managériaux. Il

est ainsi recommandé au parlement, au moment de la définition de clauses d’évaluation, de spécifier les éléments suivants (Mader 2012) :

- Le destinataire des résultats de l’évaluation (à qui sont communiqués les résultats de l’évaluation ?)
- L’autorité chargée de faire rapport (qui communique les résultats d’évaluation ?)
- Le moment de l’évaluation (quand faut-il mener l’évaluation ?)
- L’objet de l’évaluation (sur quoi l’évaluation porte-t-elle ?)
- Le produit de l’évaluation (sous quelle forme les résultats doivent-ils être présentés ?)
- Les critères à appliquer (selon quels critères l’évaluation est-elle menée ?)

Par ailleurs, certains éléments optionnels sont également identifiés :

- L’objectif de l’évaluation (quel est le but recherché ?)
- L’autorité responsable de l’évaluation (qui va réaliser l’évaluation ?)

Exemple de clause d’évaluation

Le gouvernement veille à ce que l’exécution de la présente loi et l’efficacité des mesures prises fassent l’objet d’une évaluation. Le gouvernement présente un rapport au parlement lorsque l’évaluation est terminée, mais au plus tard cinq ans après l’entrée en vigueur de la présente disposition, et lui soumet des propositions quant à la suite à donner à l’évaluation.

Tiré de l’art. 59a de Loi fédérale suisse sur les cartels et autres restrictions à la concurrence

La transparence des résultats d’évaluation

Les standards d’évaluation ont de tout temps incité à la transparence des résultats d’évaluation. Pour permettre que ce standard soit réellement mis en œuvre, il est important de garantir l’accès aux rapports d’évaluation des mesures prises par l’Etat et de leur efficacité. Cette transparence peut être active : les mandants d’évaluation rendent publics les évaluations à travers divers canaux dont leurs sites internet, leurs publications voire des conférences de presse. Elle peut également être passive : dans ce cas, le rapport doit être communiqué à celui qui le demande. Cette transparence rassure les citoyens – rien ne leur est caché –, renforce leur confiance vis-à-vis de l’Etat – des évaluations sont menées pour permettre des ajustements de sorte à répondre toujours mieux à leurs besoins – et favorise un débat démocratique qui peut être basé sur des données fiables.

Exemple de mesure garantissant l’accès aux rapports d’évaluation

L’accès aux rapports d’évaluation des prestations fournies par l’administration fédérale et de l’efficacité des mesures prises par cette dernière est garanti.

Art. 8 al. 5 de la Loi fédérale suisse sur le principe de la transparence dans l’administration (LTrans)

L’utilisation de l’évaluation dans les processus de décision

L’existence de la possibilité de recourir à des outils tels que des clauses d’évaluation et à demander la réalisation d’évaluations a de toute évidence une influence sur les débats entre parlementaires. Ceux-ci peuvent proposer des clauses d’évaluation dans différents buts : réduire l’incertitude lorsqu’il s’agit de champs politiques nouveaux, contrôler l’action de l’exécutif, ou encore obtenir un consensus en concédant aux opposants que leurs objections pourraient être prises en compte dans le cadre d’une évaluation ultérieure, ce qui pourrait conduire, le cas échéant, à la modification voire à l’abrogation de la législation en question.

Introduire une clause d’évaluation dans la loi est une chose, encore faut-il se souvenir de son existence et s’assurer qu’elle a été mise en œuvre par les instances au service du parlement, l’administration ou des mandataires externes. Ceci implique un suivi des clauses d’évaluation au niveau du parlement.

Enfin, et c’est le plus important, les parlementaires doivent s’assurer que les résultats des évaluations découlant de clauses d’évaluation leurs soient transmis. De façon générale, toutes les évaluations vont certainement mettre en évidence la nécessité d’ajustements au niveau de la mise en œuvre des politiques publiques qui relèvent de l’administration publique. Elles vont également, si les clauses d’évaluations sectorielles ont été bien définies par le parlement, aborder des questions de pertinence et d’efficacité de l’intervention. Les résultats de ces évaluations sont centraux pour le parlement et vont lui permettre, s’il le juge nécessaire, d’ajuster voire d’abroger les mesures qui le nécessitent et d’émettre des recommandations à l’intention de l’exécutif.

Partie II : Les modalités de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la Chambre des Conseillers du Royaume du Maroc

Cette deuxième partie du guide est spécifique à la Chambre des Conseillers du Royaume du Maroc. Le contexte parlementaire marocain est ainsi brièvement présenté (chapitre 6), puis un état des lieux actuel de l'institutionnalisation de l'évaluation est dressé (chapitre 7). Sur cette base, une analyse des possibilités de renforcement de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein de la Chambre des Conseillers est réalisée, accompagnée de recommandations en ce sens (chapitre 8).

Chapitre 6 : Le Parlement marocain

Structure

Le Parlement du Royaume du Maroc est, depuis 1996, un parlement bicaméral (art. 60 Constitution marocaine de 2011), composé de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Conseillers. Les membres de la Chambre des Représentants sont élus pour 5 ans au suffrage universel direct, tandis que le mandat des membres de la Chambre des Conseillers est de six ans et ils sont élus au suffrage universel indirect.

La Chambre des Représentants compte 395 membres (art. 62 Constitution), dont 305 sont élus à l'échelle des circonscriptions électorales locales et 90 sont élus au titre d'une circonscription électorale nationale, dont 60 femmes et 30 jeunes.

La Chambre des Conseillers compte au minimum 90 membres et au maximum 120 membres (art. 63 Constitution). L'Art. 1 de la Loi organique 28-11 a depuis fixé le nombre de membres de la Chambre des Conseillers à 120, répartis selon les modalités suivantes :

- 3/5 représentent les collectivités territoriales, le nombre de parlementaires par région étant proportionnel à la population et respectant l'équité entre elles ;
- 2/5 représentent les chambres professionnelles, les organisations professionnelles des employeurs et les salariés.

Pouvoirs

Le Parlement marocain exerce des fonctions législatives, de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques (art. 70 Constitution).

Sa fonction législative se traduit par l'approbation de projets et propositions de lois, qui peuvent être proposées par les deux Chambres (propositions de lois) ou le Chef du gouvernement (projets de lois) (art. 78 et suivants Constitution). La Chambre des Conseillers a la priorité en ce qui concerne les projets de lois relatifs aux collectivités territoriales, au développement régional et aux affaires sociales (art. 78 Constitution).

Le Parlement a également un pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale. Ainsi, il peut créer des commissions d'enquête, à la demande d'un tiers des membres de la Chambre des Représentants ou un tiers des membres de la Chambre des Conseillers. Ces enquêtes sont clôturées par un rapport, soumis à la Chambre concernée (art. 67 Constitution). Par ailleurs, une séance par semaine est réservée, dans chaque Chambre, aux questions des parlementaires vis-à-vis du Gouvernement (art. 100 Constitution). Les commissions des deux Chambres peuvent également auditionner les responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence des ministres concernés (art. 102 Constitution). La Chambre des Conseillers peut par ailleurs interpellier le Gouvernement au moyen d'une motion, qui doit être approuvée à la majorité absolue (art. 106 Constitution). De manière générale, la Chambre des Conseillers n'a pas le même pouvoir que la Chambre des Représentants sur l'action du gouvernement, puisque seule cette dernière peut retirer sa confiance au Gouvernement par le biais d'un vote de confiance sur une déclaration de politique générale ou un texte de lois (art. 103 Constitution) ou par le biais d'une motion de censure (art. 105 Constitution). Dans les deux cas, un vote négatif entraîne la démission collective du Gouvernement.

Les compétences du Parlement marocain en termes d'évaluation des politiques publiques sont développées dans le chapitre suivant.

Chapitre 7 : L’institutionnalisation de l’évaluation au sein du Parlement du Royaume du Maroc : état des lieux

L’évaluation au niveau du Parlement

L’évaluation des politiques publiques est une nouvelle attribution du Parlement marocain, qui s’inscrit dans le renforcement du contrôle parlementaire sur le gouvernement. Cette fonction évaluative est consacrée dans la Constitution de 2011 à l’article 70 : « Le Parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l’action du gouvernement et évalue les politiques publiques ». Cette fonction est précisée à l’art. 101 de la Constitution qui stipule : « Une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l’évaluation des politiques publiques. »

Le Parlement est assisté dans cette tâche par la Cour des comptes, en ce qui concerne les finances publiques (art. 148 Constitution). Par ailleurs, les services publics sont soumis aux obligations de contrôle et d’évaluation, conformément à la législation en vigueur (art. 156 Constitution).

La Constitution marocaine pose donc les fondements nécessaires à l’institutionnalisation de l’évaluation. Cela confirme la volonté du Royaume du Maroc de donner une place de choix à cet instrument dans la promotion de la bonne gouvernance. Les premières initiatives marocaines en ce sens datent des années 1980 et sont largement dues aux actions de développement appuyées par des bailleurs de fonds et à leur volonté de sensibiliser les gestionnaires publics à l’importance de la démarche évaluative. Mais ce n’est qu’avec la Constitution de 2011 que l’évaluation trouve un ancrage au niveau du cadre constitutionnel marocain.

L’évaluation au niveau de la Chambre des Conseillers

La Chambre des Conseillers a précisé les mesures de mise en œuvre de l’évaluation des politiques publiques par le biais de son règlement intérieur, aux articles 264 et suivants. Ainsi, trois phases sont identifiables :

Proposition d’un thème (art. 265 Règlement intérieur de la Chambre des Conseillers) : les groupes parlementaires sont invités à proposer des sujets d’évaluation. Le sujet retenu est sélectionné par le Bureau de la Chambre des Conseillers, en coordination avec la Chambre des Représentants, et le Chef du gouvernement est notifié de ce choix.

Evaluation (art. 266 et 269 Règlement intérieur de la Chambre des Conseillers) : un groupe thématique, constitué de 10 à 20 membres, est mis sur pied en fonction du thème retenu. Ce groupe thématique, appelé Commission ad hoc d’évaluation, est constitué en octobre. Il est chargé de rédiger un mémorandum sur la politique publique à évaluer et de déterminer les questions et les analyses à obtenir, qu’il soumet ensuite au Président de la Chambre des Conseillers. Après délibération par la Chambre des Conseillers, des demandes d’avis ou de recherches peuvent être adressées par le Bureau du Président au Conseil Supérieur de la Magistrature, à la Cour des Comptes, au Conseil économique, social et

environnemental, aux organes de gouvernance ou aux institutions constitutionnelles¹. Les réunions de la Commission ad hoc sont ouvertes aux membres du Gouvernement. La Commission ad hoc remet ensuite un rapport en avril, diffusé à l’ensemble des groupes et groupements parlementaires de la Chambre des Conseillers.

Discussion (art. 267 et 268 Règlement intérieur de la Chambre des Conseillers) : les conclusions de ce rapport sont débattues en plénière lors de la session annuelle consacrée à l’évaluation des politiques publiques, au cours de laquelle la parole est donnée à tour de rôle aux groupes parlementaires et au Gouvernement. Les conclusions du débat sont reprises dans le procès-verbal de la séance, dont une copie est soumise au Chef du gouvernement et au Président de la Chambre des Représentants.

Les prérogatives de la Chambre des Conseillers en matière d’évaluation sont donc déjà présentes dans le Règlement intérieur.

Les autres instances chargées de l’évaluation au Maroc

Dans le même élan que celui qui a abouti à l’inscription de l’évaluation dans la Constitution marocaine, d’autres initiatives ont mené à la création d’instances d’évaluation, notamment au sein du Département ministériel en charge du plan (Programme national d’analyse en gestion de projets PNAP, Centre national d’évaluation des programmes CNEP). Cependant, selon les conclusions de la Conférence internationale sur l’institutionnalisation de l’évaluation des politiques publiques, qui a eu lieu à Rabat en octobre 2015, aucune de ces initiatives n’a permis d’ancrer l’évaluation dans le paysage administratif marocain.

La publication en 1995 d’un rapport de la Banque mondiale, qui pointe le déficit public et recommande la mise en place de mécanismes pour rechercher une plus grande efficacité des dépenses publiques, ainsi que la publication, 10 ans plus tard, du rapport du cinquantenaire de l’indépendance du Maroc, remettent l’institutionnalisation de l’évaluation sur le devant de la scène. Ces démarches aboutissent au lancement, en 2005, de l’Initiative nationale pour le Développement Humain (INDH) et la création, en 2007, de l’Observatoire National de Développement Humain (ONDH), avec comme mission l’évaluation des programmes de développement humain, dont principalement les programmes de l’INDH. L’accent des évaluations réalisées par cette structure est donc mis sur les politiques publiques se rapportant au développement humain, notamment celles relatives à la pauvreté, à l’exclusion et à la précarité.

¹ Il s’agit des institutions citées aux articles 161 à 170 de la Constitution marocaine : Conseil national des droits de l’Homme, Médiateur, Conseil de la communauté marocaine à l’étranger, Autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination, Haute autorité de la communication audiovisuelle, Conseil de la concurrence, Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, Conseil supérieur de l’éducation, de la formation et de la recherche scientifique, Conseil consultatif de la famille et de l’enfance, Conseil consultatif de la jeunesse et de l’action associative.

Chapitre 8 : Pour aller plus loin dans l’institutionnalisation de l’évaluation au sein de la Chambre des Conseillers

Le Maroc possède les bases pour une institutionnalisation de l’évaluation au sein du parlement, et plus particulièrement au sein de la Chambre des Conseillers. Le but de ce chapitre est de proposer un modèle pour aller plus loin et doter les parlementaires des instruments nécessaires à la prise en considération de cette pratique évaluative dans le cycle des politiques publiques et des décisions qui y sont liées. Cela concerne d’une part l’inscription, dans les lois, de clauses d’évaluation, soit d’une obligation d’en évaluer les effets, et d’autre part la création d’une structure professionnelle, spécialisée en évaluation, qui puisse soutenir la Chambre des Conseillers dans l’évaluation des politiques publiques.

Inscrire dans les lois des clauses d’évaluation

Comme cela a été introduit plus haut (chapitre 5, partie I), la définition de clauses d’évaluation permet d’inscrire dans la loi une obligation, générale ou spécifique, d’en évaluer les effets. Cet outil est central pour le parlement dans l’évaluation des politiques publiques. En effet, en tant que législateur, le parlement a les compétences nécessaires pour introduire de telles clauses dans les lois qu’il vote.

Cette compétence lui permet également de déterminer le contenu de ces clauses d’évaluation. Or, le contenu de ces clauses est essentiel pour que les évaluations qui en découlent répondent aux besoins d’information du parlement et lui soient utiles dans l’ajustement des politiques publiques (voir p.24-25).

Actuellement, il n’existe pas de clauses d’évaluation au Maroc. L’article 70 de la Constitution pose cependant les fondements d’un tel ancrage législatif, puisque l’évaluation des mesures étatiques est prévue.

Renforcer le rôle de la Commission d’évaluation des politiques publiques

Le règlement de la Chambre des Conseillers prévoit qu’une Commission ad hoc soit créée chaque année pour accompagner le processus d’évaluation lancé. Ceci implique que les membres de la Commission ne sont pas forcément les mêmes d’une année à l’autre, et que ceux-ci doivent être à nouveau sensibilisés à l’évaluation. L’évaluation étant une compétence récurrente du parlement, il serait souhaitable que le rôle de cette Commission ad hoc soit renforcé en la transformant en Commission permanente. La connaissance des enjeux de l’évaluation permettra aux membres de cette Commission, issus des différents milieux d’intérêts représentés au sein de la Chambre des Conseillers, d’acquérir une expertise en la matière et d’identifier les thèmes pertinents pour les parlementaires.

Créer une structure professionnelle d’évaluation au service de la Chambre des Conseillers

Le rôle du parlement dans l’évaluation se situe au niveau politique, ce n’est pas à lui de récolter, analyser et rédiger les rapports d’évaluation. Il est donc nécessaire que les parlementaires qui siègent dans cette Commission permanente puissent s’appuyer pour cela sur une structure professionnelle formée de spécialistes en évaluation des politiques publiques, sensibles aux enjeux liés à toute évaluation, aptes à travailler de façon pluridisciplinaire et à l’aise d’un point de vue méthodologique aussi bien avec les méthodes de récolte et d’analyse des données qualitatives que quantitatives. La création de cette structure implique de différencier le rôle des différents acteurs au cours des différentes phases qui conduisent à la production d’un rapport d’évaluation.

Prévoir une répartition des rôles entre les parlementaires et la structure professionnelle d’évaluation

Le rôle des parlementaires se situe au niveau du choix du thème, de la définition du mandat, de l’utilisation et de la valorisation des résultats des évaluations et du suivi des recommandations.

Pour chacune de ces phases, le lien avec les éléments du contexte marocain présentés ci-dessus (p.29 et suivantes) sera brièvement rappelé. La correspondance avec les étapes de tout projet d’évaluation (p.13 et suivantes) est rappelée dans le schéma en fin de chapitre tout comme les responsabilités des différents acteurs pour chacune d’entre elles. Le modèle développé ci-dessous est inspiré du modèle en vigueur au niveau du Parlement suisse. Les changements que la mise en place de ce modèle implique au niveau de la Chambre des Conseillers sont mis en évidence en *gras et italique*.

Phase 1 : Choisir un thème d’évaluation

Actuellement, ce sont les groupes parlementaires de la Chambre des Conseillers qui sont chargés de proposer des sujets d’évaluation, qui peuvent ensuite être retenus par le Bureau de la Chambre des Conseillers, en coordination avec la Chambre des Représentants.

Ce mécanisme est pertinent. Toutefois, le choix du ou des thèmes d’évaluation implique avant tout d’*analyser la faisabilité de l’évaluation sur les thèmes proposés*. Il est nécessaire d’identifier les raisons du lancement d’une évaluation, quel en est le contexte et quelles sont les attentes, etc. (voir encadré). Un aspect central concerne l’agenda politique. Une évaluation qui arrive trop tard par rapport au cadre décisionnel parlementaire sera inutile. Il est également important de prendre en considération que les résultats de l’évaluation ne vont pas être disponibles tout de suite, mais seulement plusieurs mois après le lancement de celle-ci.

Il est enfin nécessaire que le choix des thèmes s’effectue en coordination avec la Chambre des Représentants, qui est, elle aussi, compétente en matière d’évaluation. Dans

Quelles questions poser pour choisir un thème d’évaluation ?

- Quelles sont les raisons de lancer une évaluation ?
- Quel est le contexte ?
- Quelles sont les attentes ?
- Y a-t-il réellement besoin d’une évaluation ?
- Quel est le but de l’évaluation ?
- Quels sont les acteurs à impliquer ?
- Quelles sont les données existantes et nécessaires ?
- Quel est le cadre temporel et décisionnel de la Chambre des Conseillers ?
- Quelles sont les limites budgétaires ?

le cas marocain, les deux Chambres ont des thématiques prioritaires différentes, ce qui peut faciliter la collaboration et la coordination entre les deux structures.

Il est donc important qu’une étape supplémentaire soit mise en place par rapport à la procédure actuelle au sein de la Chambre des Conseillers. Une fois les thèmes proposés par les groupes parlementaires, le Bureau de la Chambre des Conseillers peut, en coordination avec la Chambre des Représentants, sélectionner les thèmes potentiels, sur lesquels la structure spécialisée réalisera alors une analyse de la faisabilité de l’évaluation. Basée sur ces conclusions, le Bureau peut ensuite définir quel est le thème retenu pour lancer une évaluation.

Phase 2 : Définir le mandat d’évaluation

Actuellement, le thème d’évaluation retenu est précisé par un memorandum, rédigé par la Commission ad hoc d’évaluation, mise sur pied en fonction de la politique publique à évaluer. Ce memorandum définit également les questions d’évaluation. Les demandes d’informations sont envoyées aux différents services de l’administration par le bureau du Président de la Chambre des Conseillers.

La définition du mandat d’évaluation est la clé de voûte de tout le processus, car la qualité et l’utilité des résultats dépendront de la formulation des questions d’évaluation qui sont définies dans le mandat que le parlement donne à la structure spécialisée en évaluation. Ainsi, il est crucial que **les questions d’évaluation retenues concernent les préoccupations parlementaires de la Chambre des Conseillers**, et qu’elles s’orientent notamment vers l’effet des politiques publiques sur les publics cibles, ainsi que vers l’impact de celles-ci sur la résolution du problème (efficacité), mais également vers la pertinence de mesures mises en œuvre par rapport aux besoins de la population.

Que doit contenir un mandat d’évaluation ?

- Objet de l’évaluation
- But de l’évaluation
- Domaine(s) concerné(s)
- Questions d’évaluation
- Destinataires de l’évaluation
- Produits attendus
- Formes de présentation du rapport
- Calendrier
- Budget

En fonction des questions définies, le modèle de causalité et les méthodes de récolte et d’analyse des données doivent être déterminés au sein d’un design d’évaluation élaboré par la structure d’évaluation.

Dans ce processus, la Commission permanente d’évaluation a la responsabilité de définir les questions d’évaluation, suivant l’accent souhaité par les parlementaires. Sur cette base, la structure professionnelle se doit d’élaborer un design d’évaluation qui précise comment elle entend répondre aux questions qui lui sont posées. Ce design doit ensuite être validé par la Commission permanente. Suite à cela, la structure professionnelle peut procéder à l’évaluation proprement dite.

Phase 3 : Suivre la réalisation de l’évaluation

Actuellement, la Commission ad hoc reçoit les analyses et recherches demandées à d’autres institutions marocaines, sur la base desquelles ses membres rédigent un rapport.

Cet état de fait implique une confusion entre le rôle politique des membres de la Chambre des Conseillers, et un rôle plus opérationnel dans l’analyse des politiques publiques. Il est important **que la réalisation de l’évaluation soit uniquement de la compétence de la structure spécialisée**, si nécessaire avec l’appui de partenaires externes pour certains aspects plus techniques de l’évaluation. La collaboration entre cette structure et d’autres partenaires doit donc être institutionnalisée et le droit à l’information

de l’équipe d’évaluation étendu². Il est également nécessaire que cette structure d’évaluation bénéficie d’un budget pour mandater des experts externes si besoin.

L’indépendance de la structure professionnelle dans la conduite de l’évaluation est essentielle à la crédibilité des résultats. Ainsi, *la saisie et l’analyse des données, ainsi que le jugement évaluatif sont de la seule responsabilité de l’équipe d’évaluation. La Commission intervient en soutien et valide les résultats à la fin du processus.*

Le contact entre les évaluateurs et les parlementaires doit être régulier tout au long de l’évaluation, ceci dans trois buts pour la Commission permanente d’évaluation : vérifier que le travail accompli est bien dans la cible de ce qui est demandé ; être un rouage de transmission d’informations avec le parlement ; être informé au fur et à mesure de l’avance du travail d’évaluation. Ce dernier point est particulièrement important. En effet, si l’évaluation ne produit pas les résultats escomptés au départ, il est souhaitable que la principale partie prenante ne l’apprenne pas uniquement en toute fin de processus.

Phase 4 : Utiliser et valoriser les résultats

Actuellement, le rapport rédigé par la Commission ad hoc est diffusé à l’ensemble des groupes et groupements parlementaires de la Chambre des Conseillers et est ensuite débattu en plénière.

A ce stade, la *Commission permanente doit s’approprier les résultats de l’évaluation*, rédigée par la structure professionnelle, en rédigeant son propre rapport politique. Il lui appartient alors *de tirer les conclusions de l’évaluation à son niveau de compétence*, c’est-à-dire au niveau de la définition des politiques publiques, programmes ou plans d’action et d’*adresser par conséquent des recommandations au Gouvernement pour leur mise en œuvre*, qui pourraient être à ce moment débattues en plénière. Les recommandations peuvent s’adresser au Gouvernement, mais elles peuvent également concerner la modification voire l’abrogation d’une loi. Dans ce cas, le Parlement peut *faire usage de son droit d’initiative des lois* (art. 78 Constitution).

La diffusion des résultats d’évaluation n’est actuellement prévue que vis-à-vis du Chef du gouvernement et du Président de la Chambre des Représentants. Or, la publication de ces conclusions, ainsi que du rapport scientifique, est un élément central dans la diffusion d’une culture d’évaluation. *Une diffusion du rapport aux parties prenantes* est ainsi essentielle au processus d’apprentissage. Par ailleurs, une *publication en ligne des rapports d’évaluation et des conclusions de la Chambre des Conseillers* serait opportune pour que l’opinion publique puisse se saisir des thématiques abordées, dans la logique de la bonne gouvernance. A titre d’exemple, en Suisse, le principe de transparence est inscrit dans la loi. Cet aspect, déjà traité plus haut, devrait être une préoccupation commune des parties qui, toutes, ont un réel intérêt à proposer une valorisation des résultats aussi transparents et intelligibles que possible.

Phase 5 : Suivre la mise en œuvre des recommandations

Actuellement, aucune mesure de suivi de la mise en œuvre des recommandations n’est prévue.

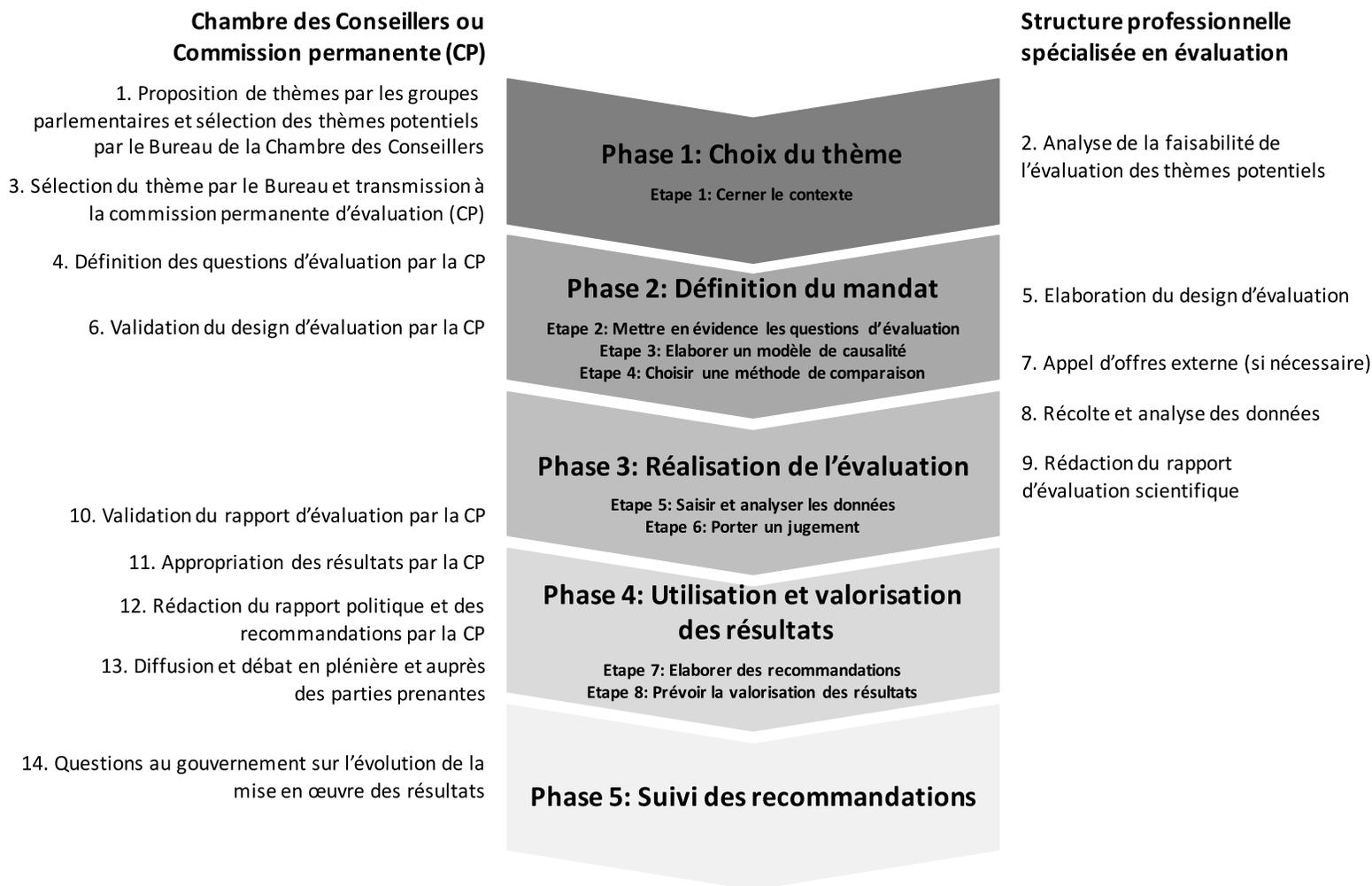
Les recommandations sont un élément clé du processus d’évaluation, qui vise à améliorer les politiques publiques. Le *suivi de leur mise en œuvre* est essentiel afin que le rapport d’évaluation ne finisse pas

² En Suisse par exemple, le Contrôle parlementaire de l’administration (CPA), unité d’évaluation au service du parlement, a le droit d’interroger directement tous services ou toutes autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération et d’obtenir d’eux tous les documents dont il a besoin, et le secret de fonction ne lui est pas opposable.

simplement dans un tiroir, mais qu’il soit réellement à l’origine d’ajustements de la politique publique évaluée.

La Chambre des Conseillers a la possibilité de poser des questions au Gouvernement. Dans ce contexte, cet outil doit être utilisé pour que le Gouvernement rende compte des modifications effectuées suite à l’évaluation d’une politique publique, programme ou plan d’action, après un certain laps de temps. Cela présuppose que le rapport scientifique d’évaluation ainsi que les conclusions politiques de la Commission permanente lui soient communiquées à la fin de l’évaluation.

Schéma récapitulatif des responsabilités des acteurs concernés



Source: IDHEAP, adapté du schéma du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), Suisse

Synthèse des recommandations

La synthèse ci-dessous liste les recommandations à l’intention de la Chambre des Conseillers du Royaume du Maroc, afin de renforcer l’institutionnalisation de l’évaluation en son sein. Les éléments repris dans ces recommandations ont été détaillés dans les pages qui précèdent.

1. Intégrer la fonction évaluative dans la fonction législative.
2. Introduire des clauses d’évaluation dans les projets de lois, afin d’y inscrire l’obligation d’en évaluer les effets.
3. Renforcer le rôle de la Commission d’évaluation des politiques publiques en transformant la Commission ad hoc en Commission permanente.
4. Créer une structure professionnelle spécialisée en évaluation pour appuyer la Chambre des Conseillers dans l’évaluation des politiques publiques, et plus spécifiquement la Commission permanente chargée du suivi des évaluations.
5. Assurer à cette structure professionnelle une totale indépendance méthodologique et un accès complet aux données.
6. Doter la structure d’évaluation d’un budget lui permettant de faire appel à des experts externes si nécessaire.
7. Séparer de façon claire les tâches des parlementaires, liées au choix des thèmes, des questions d’évaluation, de la formulation des recommandations et du suivi de celles-ci, des tâches des évaluateurs, qui relèvent de la réponse aux questions d’évaluation en s’appuyant de façon rigoureuse et systématique sur une méthodologie issue des sciences sociales.
8. Prévoir la valorisation des résultats d’évaluation auprès des parties prenantes et de la société civile.
9. Assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues du rapport politique de la Chambre des Conseillers.

Ouvrages cités

Banque mondiale (1995), « Royaume du Maroc. Mémoire économique. Vers une augmentation de la croissance et de l'emploi », Rapport No. 14155-MOR.

Bussmann Werner (2007), « Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie », in: *Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung (II)*, édité par Heinz Schäffer, Vienne: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, p.1-20.

Comité directeur du Rapport (2005), « 50 ans de développement humain et perspectives 2025 », Cinquantenaire de l'Indépendance du Maroc.

IDEKOWI (2004), « Efficacité des mesures prises par la Confédération. Propositions de mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale dans le contexte des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale », Berne : Office fédéral de la justice.

Jacob Steve, Speer Sandra et Furubo Jan-Eric (2015), « The Institutionalization of Evaluation Matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 Years Later », *Evaluation* 21 (1): p.6-31.

Knoepfel Peter, Larrue Corinne et Varone Frédéric (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2^{ème} édition, Zurich : Editions Rüegger.

Mader Luzius (2012), « Recommandations de l'Office fédéral de la justice pour la formulation des clauses d'évaluation », Berne : Département fédéral de justice et police, document accessible en ligne sous <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/materialien/empfbj-evalklauseln-f.pdf> (consulté le 7 novembre 2017).

OCDE 2002, « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats », document accessible en ligne sous <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Evaluation-Reports-Shared-With-OPEV/00157959-FR-GLOSSARY-EVALUATION.PDF> (consulté le 7 novembre 2017).

Pawson Ray, et Tilley Nick (1997), *Realistic Evaluation*, Londres/Thousand Oaks/New Delhi : SAGE Publications.

Rossi Peter H., Lipsey Mark W., et Freeman Howard E. (2004), *Evaluation: A Systematic Approach*, 7^{ème} édition, Londres/Thousand Oaks/New Delhi : SAGE Publications.

UIP/PNUD (2017), « Global Parliamentary Report 2017. Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account », Genève : Union interparlementaire, document accessible en ligne sous <https://www.ipu.org/oversight> (consulté le 7 novembre 2017).