

ETAT DES LIEUX D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MAROC : CAS DU PROGRAMME D'ELECTRIFICATION RURALE GLOBAL (PERG)

STATUS OF EVALUATION OF PUBLIC POLICIES IN MOROCCO: CASE OF THE GLOBAL RURAL ELECTRIFICATION PROGRAM (PERG)

Khaled NAOUI

Docteur en Economie et Gestion

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tanger

Université Abdelmalek Essaâdi, Tanger

Centre d'études doctorales: Droit, Economie et Gestion

Maroc

Naouikhaled3@gmail.com

Date de soumission : 24/02/2021

Date d'acceptation : 02/04/2021

Pour citer cet article :

NAOUI K. (2021) «ETAT DES LIEUX D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MAROC : CAS DU PROGRAMME D'ELECTRIFICATION RURALE GLOBAL (PERG)», Revue Française d'Economie et de Gestion «Volume 2 : Numéro 4» pp : 373-398.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International License



RÉSUMÉ:

L'objectif de cet article est d'apporter une lecture critique de l'évaluation des politiques publiques au Maroc, d'analyser les principales approches théoriques de l'évaluation des politiques publiques et de constater l'importance de la problématique d'évolution de la notion d'évaluation et ses différentes formes d'utilisation.

A travers l'état de l'art, nous avons pu développer un modèle de recherche permettant d'étudier l'impact de la mise en place d'une politique publique, cas du Programme d'Electrification Rurale Global lancé par le Maroc depuis 1996 (Facteurs de réussite de la mise en place du programme PERG) sur la performance économique, sociale, humaine et environnementale.

Mots clés: Evaluation ; politique publique ; performance ; PERG.

Abstract:

The objective of this article is to provide a critical reading of the evaluation of public policies in Morocco, to analyze the main theoretical approaches to the evaluation of public policies and to note the importance of the issue of the evolution of the concept of evaluation and its different forms of use.

Through the state of the art, we have been able to develop a research model making it possible to study the impact of the implementation of a public policy, case of the Global Rural Electrification Program launched by Morocco since 1996 (Success factors for the implementation of the PERG program) on economic, social, human and environmental performance.

Keywords: Evaluation ; public policy ; performance ; PERG.

Introduction

L'évaluation des politiques publiques qui s'affecte comme objectif essentiel l'appréciation des programmes et des actions qui ont été mis en œuvre par les pouvoirs publics à travers la mesure de leurs impacts sur les bénéficiaires, a fait l'objet d'une institutionnalisation au sein des appareils étatiques relatifs à la plupart des pays démocratisés qui, comme la France y ont consacré des décrets précisant l'objet et l'objectif de l'évaluation. Ainsi, le décret du 22 janvier 1990 suggère que l'évaluation des politiques publiques correspond à l'action de *«rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés »*.

Au Maroc, cette volonté s'est traduit par le lancement de grandes réformes et restructurations institutionnelles, en particulier le projet de la régionalisation avancée qui donne plus de prérogatives aux régions dans l'élaboration de leurs plans de développement régional, et également la Nouvelle Constitution du 1^{er} juillet 2011 qui a renforcé les missions et les attributions du gouvernement, notamment dans la mise à niveau des services publics et de l'administration à travers l'élaboration des politiques publiques.

Ainsi, cette réforme constitutionnelle de 2011 a été marquée par un autre chantier prioritaire dans la partie consacrée à la gestion publique : « l'évaluation des politiques publiques ». Elle a été citée à une dizaine de fois dans la Nouvelle Constitution du 1^{er} juillet 2011. Cette ardente obligation est due à plusieurs raisons en particulier, les contraintes budgétaires qui imposent la nécessité d'accroître l'efficacité et de rationaliser les dépenses publiques. En outre, les citoyens exigent une plus grande responsabilisation des gouvernements.

Notre article vient pour traiter la question centrale suivante : « quelles sont les conditions d'une institutionnalisation de la pratique d'évaluation des politiques publiques au Maroc ? » et « comment peut-on évaluer la politique d'électrification rurale ? ».

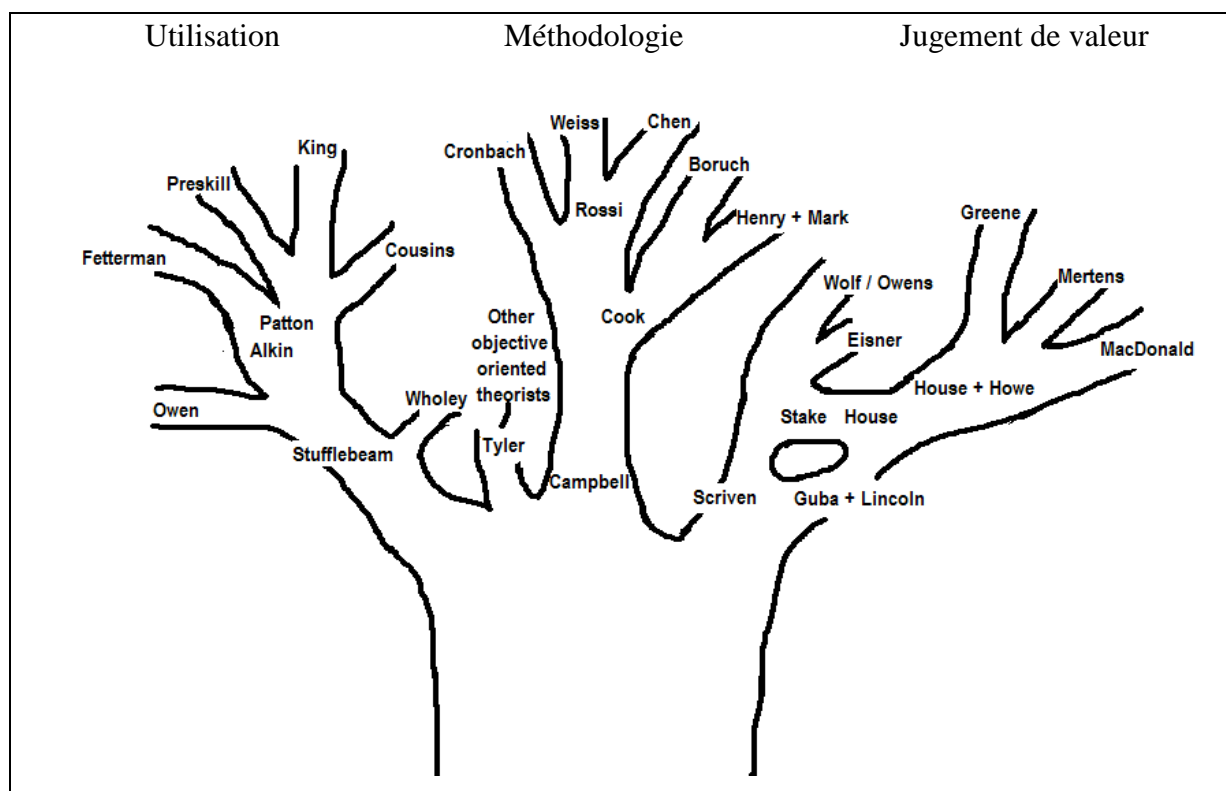
Pour répondre à notre problématique soulevée, on va commencer en premier lieu par la présentation des fondements théoriques de l'évaluation, puis l'état des lieux de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc et enfin par la proposition d'un modèle d'évaluation du programme PERG.

1. L'évaluation des politiques publiques

1.1. Les fondements théoriques de l'évaluation

L'apport de (Alkin, 2004) en ce qui concerne l'évaluation réside notamment dans sa métaphore de l'arbre qui, selon lui, s'appliquerait à la notion de l'évaluation et à son développement en tant que champ de recherche regroupée sous trois axes, tel que le montre la figure suivante :

Fig.1. Les axes en évaluation de programme.



(Marthe Hurteau & Sylvain Houle 2006)

Il a affirmé que l'évaluation est dotée de trois racines principales : la première correspond aux recherches en sciences sociales qui collectent et analysent les données nécessaires à l'évaluation (**Enquête sc. Sociales**), la seconde est relative aux recherches en matière de contrôle et de reddition de comptes (**imputabilité**), alors que la troisième permet de donner un jugement de valeur (**Epistémologie**).

Cet auteur a expliqué que le développement de l'évaluation se fait selon trois branches distinctes : la branche de l'utilisation, la branche de la méthode et la branche de la valeur. Le tableau suivant permet de distinguer entre les trois branches :

Tableau.1. Distinctions entre les trois axes.

Axes	Objectifs poursuivis par l'évaluation	Éléments qui les caractérisent
Utilisation	L'évaluation vise avant tout à générer des résultats utiles au client afin qu'il procède aux changements organisationnels requis.	<ul style="list-style-type: none"> • Processus interactif qui fait appel aux différents « stakeholders » afin de favoriser leur implication dans le processus et leur sens des responsabilités vis-à-vis des résultats générés ainsi que de l'utilisation qu'ils en feront • La participation des « stakeholders » est sollicitée tout au long de la démarche
Méthodologie	L'évaluation vise avant tout à mesurer efficacement les facteurs qui influencent les résultats en mettant en place les contrôles méthodologiques requis.	<ul style="list-style-type: none"> • Recours à des méthodes et des techniques identifiées à la recherche scientifique afin d'assurer la rigueur de la démarche • Sélection de méthodes pertinentes • Recours aux schémas expérimentaux et quasi-expérimentaux • Accent mis sur les critères bien définis et principalement sur les buts annoncés • Accent mis sur les résultats du programme
Jugement de valeur	L'évaluation vise avant tout à établir la valeur réelle de l'objet afin d'éclairer la prise de décision du client.	<ul style="list-style-type: none"> • Accent mis sur la production d'un jugement de valeur • Identification de programmes similaires et d'alternatives afin de dresser un portrait complet et d'offrir ainsi l'ensemble des options au client • Une attention particulière est mise sur les personnes concernées par le programme et le rapport leur est adressé

(Marthe Hurteau & Sylvain Houle 2006)

1.1.1. La branche « Utilisation »

La troisième et dernière branche est celle dite « Utilisation ». Elle correspond aux cas où l'évaluation des politiques publiques est axée sur l'utilisation, c'est-à-dire qu'elle est essentiellement destinée à faciliter le travail des utilisateurs en question afin qu'ils puissent prendre des décisions adéquates et opportunes en rapport avec des actions et des programmes de politique publique.

Les travaux de (Wholey, 2004) appartiennent, selon (Alkin, 2004), à cette catégorie, en ce sens où cet auteur conçoit l'évaluation comme une forme appliquée de la recherche en sciences sociales. Pour lui, il est nécessaire de s'accorder sur les buts de l'action publique ainsi que sur les critères de sa performance, avant de procéder à son évaluation.

Ainsi, cet auteur a mis au point le concept d'évaluabilité (evaluability assessment) et qui correspond, selon lui, à l'action de juger de l'utilité et de la faisabilité de l'évaluation, comme préalables nécessaires à la mise en œuvre de toute action d'évaluation.

S'inscrivant lui aussi dans le cadre de cette approche, (Chen, 2005) estime que l'évaluation correspond à « l'ensemble des procédures et principes guidant l'évaluation pour satisfaire les attentes des parties prenantes ». (Patton, 1997) est un autre auteur dont les travaux appartiennent à cette catégorie. Il se distingue par le fait qu'il ait mis au point la théorie dite de l'utilisation (utilization-focused evaluation). Ainsi, cet auteur estime que la raison d'être de l'évaluation est de servir les utilisateurs concernés. C'est pour cette raison, précise-t-il qu'elle doit être entièrement axée sur la satisfaction des besoins des utilisateurs.

Pour ce faire, cet auteur prône l'identification des utilisateurs véritables de l'évaluation, ceux qu'il appelle : les utilisateurs principaux prévus « intended primary users ». Il apparaît donc clairement que pour (Patton, 1997), ce sont les intérêts des utilisateurs principaux qui priment et qui se doivent de guider l'action de l'évaluation.

Poursuivant son raisonnement relatif notamment au fait de servir les besoins des utilisateurs, comme finalité première de l'évaluation des politiques publiques, (Patton, 2010) a créé une nouvelle notion intitulée l'évaluation développementale (developmental evaluation) qui correspond à la nécessité, aux yeux de l'auteur, d'intégrer l'évaluateur au sein de l'équipe de l'action publique à mettre en place et qui fera l'objet d'une évaluation par la suite.

Ainsi, le rôle de l'évaluateur consistera à favoriser, en amont, le développement de l'action publique en question et, par voie de conséquence, de faire en sorte que son évaluation à venir soit tout aussi facile à déployer que positive en termes de résultats.

Il est à préciser qu'à l'instar d'auteurs comme Cousins, Preskill, et Fetterman, Alkin, fait lui-même partie de la branche de l'utilisation, au sein de laquelle les auteurs sont persuadés de l'intérêt de l'approche participative pour la réussite et la pertinence des actions d'évaluation relatives aux politiques publiques.

En effet, ces auteurs estiment que l'intérêt de l'approche dite de « l'utilisation » réside notamment dans le rôle important que l'évaluateur pourrait jouer afin d'accompagner les utilisateurs concernés à opter pour les outils adéquats en fonction de leur situation particulière, tout comme pour mieux interpréter, et exploiter par la suite, les résultats obtenus à la suite de chaque évaluation.

1.1.2. La branche « Méthodologie »

S'inscrivant dans le paradigme scientifique et se déployant principalement au sein des recherches en sciences sociales, les travaux appartenant à la branche « méthode » sont celles où l'évaluation des politiques publiques tient lieu d'activité de recherche destinée à générer des connaissances ainsi que des données objectives. Ce sont les recherches, précise (Alkin, 2004), où les questions de validité et de reproductibilité de l'information revêtent un caractère crucial.

Mais ce qui est important à noter à ce sujet est que, selon (Alkin, 2004), l'évaluation correspond dans le cadre de cette branche à une activité de type scientifique, en vertu de laquelle l'évaluateur se positionne avant tout en tant que chercheur.

(Weiss, 1997) est un auteur dont les travaux sont susceptibles d'être classés dans cette catégorie eu égard au fait qu'il considère que l'évaluation se déploie telle une action de recherche. Ainsi, elle utilise les mêmes méthodes de recherche et s'appuie sur les mêmes techniques d'enquête.

Cela étant, cet auteur estime que le cadre de la commande ainsi que les compétences requises dans les deux cas, constituent deux aspects permettant de distinguer clairement l'évaluation de la recherche.

A ce sujet, (Weiss, 1997) précise que, contrairement à la recherche scientifique, les questionnements qui président à l'évaluation sont orientés par les décideurs et les usagers, conformément à l'usage initialement prévu pour l'évaluation : « *ce qui distingue l'évaluation de la recherche, ce n'est pas la méthode ou le sujet mais le but pour lequel elle est faite* ». S'inscrivant dans le même ordre d'idée que celui de (Weiss, 1997), (Levin-Rozalis, 2003), estime que l'évaluation présente des similitudes et des différences avec la recherche. A ce propos, il pense que parce qu'elle dépend avant tout de l'action, l'évaluation appelle un plus haut niveau de compétences que la recherche, notamment si l'on voudrait que les résultats de son investigation soient utiles.

La raison en est que les complexités du monde réel, et plus particulièrement celles relatives aux fluctuations des contextes politiques et économiques, nécessitent une plus grande attention de la part de l'évaluation.

C'est probablement pour cette raison que des auteurs comme (Kundin, 2010) ont estimé que l'évaluation nécessite de la part de celui qui la conduit, un savoir-faire et un état d'esprit spécifiques et que la pertinence des résultats auxquels ce dernier aboutira, restent tributaires de son habileté à arrimer les connaissances, de ses savoirs expérientiels, de son degré de perception adéquate du contexte, ainsi que de sa manière d'appliquer adroitement une ou plusieurs théories et méthodes d'évaluation sur des terrains à chaque fois nouveau et souvent imprévisible.

Dans ce même ordre d'idées, (Stevahn et al. 2005) estiment qu'il est nécessaire pour les évaluateurs, de s'inscrire dans un cadre d'analyse et de faire preuve d'un certain nombre de compétences essentielles, sans lesquelles les résultats de l'évaluation risqueraient fort d'être sans intérêt. Des règles méthodologiques, la connaissance parfaite du contexte ainsi qu'un certain nombre d'aptitudes personnelles et relationnelles font partie de ces compétences, selon (Stevahn et al. 2005)

(Tourmen, 2009) s'inscrit dans ce même raisonnement en précisant que ce sont ces compétences qui permettent de distinguer l'évaluation des autres formes de production de connaissances, à savoir la recherche scientifique et l'expertise.

Pour sa part, (Wholey, 2004) considère que l'évaluation est une forme de recherche appliquée en sciences sociales, dont la finalité première consiste à estimer les résultats des actions publiques mises en œuvre, et ce dans la perspective de pouvoir en rendre compte et

en améliorer la performance, tout en fournissant aux acteurs concernés (les acteurs politiques en particulier) les éléments nécessaires facilitant leurs prises de décision à venir (notamment la mise en place d'autres actions publiques).

(Perret, 2009) partage globalement le point de vue de (Wholey, 2004) dans la mesure où il estime que la vocation de l'évaluation est « *non pas de produire des données scientifiques, mais de réduire l'incertitude et de renforcer la cohérence des décisions et des pratiques* ».

1.1.3. La branche « Jugement de valeur »

La deuxième branche distinguée par (Alkin, 2004) est celle dite « Valeur ». Elle correspond aux cas où l'évaluation des politiques publiques poursuit un objectif de jugement.

Il est à préciser que dans le cadre de cette branche, l'évaluateur joue un rôle de tout-premier plan étant donné que c'est lui qui détermine les critères ainsi que le mode opératoire par le biais desquels l'évaluation sera mise en œuvre. Il s'agit donc d'un modèle d'évaluation destiné principalement à des décideurs. Ces derniers appartiennent à deux grandes familles (décideurs politiques et décideurs économiques).

Les travaux d'auteurs comme (Scriven, 1998), appartiennent à cette catégorie de recherche où l'on considère notamment que « *ce qui est mauvais est mauvais et ce qui est bon est bon, et c'est à l'évaluateur qu'il incombe de décider lequel est lequel* ».

Les travaux d'autres chercheurs s'inscrivent dans la branche « valeur », mais sans toutefois partager l'avis de (Scriven, 2003), car ces derniers estiment que, plutôt que de déterminer ce qui est bon ou mauvais, l'évaluateur se doit surtout de déterminer ce qui est juste.

D'autres auteurs tels que (Guba & Lincoln, 1984) estiment pour leur part que la détermination de ce qui est juste incombe plutôt aux parties prenantes concernées et non pas à l'évaluateur, dans la mesure où ce sont les parties prenantes qui maîtrisent le plus, les différentes considérations relatives à une action publique donnée. Ainsi, ce sont leurs perceptions et interprétations qui priment et non pas celles de l'évaluateur dont le rôle devrait se limiter à fournir les éléments nécessaires permettant l'interprétation des résultats obtenus.

1.2. Petite histoire de l'évaluation

1.2.1. La 1^{ère} génération

Héritage du siècle des Lumières, l'évaluation de première génération (début XIX^{ème} aux années 30) place la rationalité au cœur de la démarche. La recherche scientifique est la voie privilégiée pour accroître la connaissance indispensable à la construction des politiques destinées à l'amélioration des conditions de vie. »

Bénéficiant des apports de la statistique et de l'épidémiologie, l'évaluation élabore des outils de collecte et de mesure pour documenter, quantifier, comparer les conditions de vie des populations. C'est l'ère de la mesure et l'évaluation qui demeure l'apanage des techniciens et experts.

1.2.2. La 2^{ème} génération

L'évaluation de deuxième génération (années 30-60) s'est développée en réaction aux insuffisances des méthodes précédentes, lesquelles ne rendraient pas compte des performances des programmes. Les travaux de (Tyler, 2012) sur la mesure de l'atteinte des objectifs sont alors déterminants dans la diffusion de cette approche. C'est la naissance de l'évaluation formative car l'évaluation est attendue sur des propositions d'amélioration des programmes. Cette période est marquée par deux convictions : l'obtention d'un progrès social avec les politiques menées et l'utilisation des connaissances pour améliorer les politiques. Outre les activités de mesure, l'évaluateur doit apporter des éléments de compréhension et des perspectives d'amélioration. Davantage descriptive, l'évaluation émerge comme activité propre et différente de la seule mesure.

1.2.3. La 3^{ème} génération

L'évaluation de troisième génération (années 60-70) prend acte des critiques formulées sur les méthodes, jugées insuffisantes pour éclairer la décision. Il manque des éléments pour juger de la valeur et de la pertinence des objectifs des programmes et c'est à l'évaluateur qu'il revient d'accomplir cette fonction.

C'est à cette période que se situent les travaux de (Stufflebeam, 1983) (modèle CIPP) et de (Scriven, 2003) sur la construction du jugement évaluatif. L'évaluation acquiert une légitimité scientifique pour la décision. Cependant, constatant qu'elle est peu utilisée, ou utilisée sans relation avec la qualité scientifique des travaux, plusieurs auteurs, dont (Weiss,

1997) vont approfondir la problématique de l'utilisation et développer l'approche centrée sur les utilisateurs. La production d'ouvrages pédagogiques, de revues, la création d'associations professionnelles, la mise en place de normes attestent de la construction d'un champ professionnel spécifique à l'évaluation. »

1.2.4. La 4^{ème} génération

L'évaluation de quatrième génération (à partir des années 90) accorde sa faveur à une approche différente, fondée sur le paradigme constructiviste. (Guba & Lincoln, 1984) s'inscrivent dans la tradition ontologique qui postule que la réalité en soi n'existe pas et soutient que la réalité sociale et la construction sociale sont deux phénomènes étroitement liés.

Dans cet esprit, la connaissance requise pour l'évaluation se construit avec les parties prenantes de l'évaluation. Cette approche élargit le cercle de l'évaluation à d'autres acteurs que les seuls experts, positionne l'évaluateur comme négociateur ainsi que facilitateur et préconise le pluralisme des méthodes.

Elle sera le tremplin au développement des approches participatives. L'évaluation n'est pas seulement un outil au service des décideurs, c'est aussi un instrument d'émancipation. ».

2. Evaluation des politiques publiques au Maroc

2.1. État des lieux de l'évaluation des politiques publiques au Maroc

L'évaluation des politiques et des programmes publics est une pratique récente au Maroc. En effet, ce n'est qu'au début du 21^{ème} siècle que certaines instances gouvernementales marocaines (départements ministériels, commissions conjointes, agences ...) commencent à effectuer des évaluations sectorielles pour apprécier l'impact des interventions publiques dans le cadre de certains programmes spécifiques.

A la question posée sur la différence entre l'évaluation des politiques publiques et l'audit et l'inspection, BENCHEIKH indique que, « *la reddition des comptes (redevabilité) est l'obligation pour les responsables qui participent à la mise en place ou à la mise en œuvre de l'action publique de donner des informations et des explications aux responsables politiques et aux citoyens à propos des résultats obtenus (ou non) et à propos de la bonne utilisation des ressources publiques. Le contrôle est synonyme d'audit de régularité. Il convient, cependant,*

de faire la distinction entre l'audit de régularité qui porte surtout sur la conformité avec les procédures et règlements en vigueur. L'audit de performance et l'évaluation ont le même objectif, qui est l'amélioration de la qualité d'une politique publique ou un programme de développement, mais l'évaluation va beaucoup plus loin. Ainsi, à la différence de l'audit de performance, l'évaluation examine des questions telles que la viabilité, la pertinence, la cohérence et les conséquences à plus long terme d'une politique publique. L'évaluation est l'étude approfondie dans laquelle des modalités reconnues sont employées d'une manière systématique et justifiable sur le plan analytique, pour former un jugement sur la valeur d'une intervention (politique publique, programme, etc.) ou d'une organisation (administration publique, organisme public, collectivité territoriale, etc.) » (lematin.ma/journale/2012).

Par rapport aux retombées concrètes de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc. Il ajoute que l'évaluation contribuera mieux à la satisfaction de la demande sociale (éducation, santé, emploi, etc.).

L'évaluation doit jouer sur la transparence et la participation de toutes les parties prenantes afin de mettre les résultats des politiques de développement à la portée de tous. Parmi les retombées concrètes, l'impulsion de l'évaluation pourra être aussi un facteur important de légitimation et du pilotage des politiques publiques dans le pays.

En plus, l'institutionnalisation de l'évaluation au Maroc aura pour autres avantages une meilleure allocation des ressources (humaines, financières, etc.) et l'information sur l'action publique.

Dans ce sens, l'évaluation des politiques constitue un véritable instrument de la bonne gouvernance. Ainsi, elle vise deux objectifs : la démocratisation et la modernisation de l'État.

Ainsi, l'évaluation des politiques représente une exigence de démocratisation pour la promotion de la bonne gouvernance. Elle constitue pour les pouvoirs publics un moyen de rendre compte de leurs actions (et du bon emploi des ressources publiques) aux citoyens et contribue ainsi au renforcement de la démocratie.

De même, l'évaluation des politiques publiques constitue une exigence technique permettant la modernisation de l'État, en contribuant à l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence des politiques publiques.

Le défi majeur de la culture de l'évaluation au Maroc n'est pas encore suffisamment ancré dans l'administration publique et les collectivités territoriales.

Ensuite, il convient de préciser que l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques a besoin d'une traduction concrète des nouvelles dispositions constitutionnelles en cadres institutionnels, réformes, lois, corpus de règles (normes et standards, considérations éthiques).

En somme, il faut organiser rapidement les lieux d'exercice de l'évaluation des politiques publiques au Maroc et, surtout, mieux préciser les mandats et prérogatives des instances existantes.

Au Maroc, les pratiques d'évaluation restent très peu répandues. Aussi devient-il indispensable de multiplier les efforts afin d'instaurer une culture d'évaluation et d'acquisition de connaissances et techniques pour les entités pouvant être chargées d'évaluer les politiques et les programmes publics (Aboulaaguig A, 2015).

En effet, pour mieux cerner les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes dans le processus d'évaluation, il est indispensable de revoir la fonction évaluative et ses principales variantes (rendre compte, gestion et apprentissage) en précisant, notamment, les types de relations entre les intervenants.

Le tableau ci-dessous illustre les trois variantes possibles de la fonction d'évaluation :

Tableau.2. Synthèse des trois fonctions de l'évaluation

Responsabilité	Fonction Evaluative	Niveaux d'intégration	Types de reddition des comptes	Types de relations
Responsabilité politique	Fonction évaluative politique	Politiques publiques de développement	Reddition politique des. Comptes (<i>political. accountabilty</i>)	« Top-Down) ↓
Responsabilité De l'implémentation et de la mise en œuvre	Fonction évaluative managériale	Management de l'action publique (administration publique, collectivités territoriales ...)	Destinées aux responsables de la mise en œuvre	« Project Cycle» ⇒
Responsabilité sociale	Fonction évaluative sociale	Mise en débat Public des produits de l'évaluation	Retour sur expérience: apprentissage et capitalisation	«Bottom-Up » ↑

http://www.fsjes-umi.ac.ma/images/theses/Anass_Aboulaaguig.pdf

Comme l'indique (Aboulaaguig A., 2015, pp. 8-9), « *il est question d'envisager la pratique évaluative au Maroc surtout dans sa dimension d'enquête scientifique sociale (social inquiry), qui constitue un champ très peu exploité. Nous nous attachons à souligner également l'importance de la dimension de reddition des comptes dans le système d'efficacité de l'action publique, et qui fait partie des missions de nombreuses institutions de contrôle de l'intervention publique (parlement, cours des comptes, inspections ministérielles...)* ».

Il ajoute que l'évaluation doit être considérée par les décideurs marocains, en prenant en compte des deux approches scientifiques : celles fondées sur les preuves et celles basées sur la théorie.

(Aboulaaguig A., 2015, p. 10) suggère que l'élargissement de l'usage des pratiques évaluatives ne peut se faire en dehors d'une initiative générale d'amélioration des systèmes de la gestion publique, notamment à travers les éléments mentionnés dans le cadre logique que nous avons présenté dans le premier chapitre. Le développement de l'évaluation au niveau de tous les exemples de pays abordés a été lié surtout aux efforts de modernisation des systèmes qui ont encouragé l'augmentation de la demande en évaluation des politiques et programmes publics. La même tendance doit marquer l'évolution de l'évaluation au Maroc qui est appelé à renforcer ses capacités techniques et à susciter l'intérêt des décideurs publics pour garantir l'extension de l'usage de cette pratique.

2.2. Institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc

L'article 70 de la nouvelle constitution de 2011 précise en effet que « le parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques ». Cette première tentative nous confirme que le Maroc est encore dans ses premières phases d'institutionnalisation de la discipline d'évaluation dans l'administration publique. Toutefois, il faut que le Maroc doive mettre en place des textes de loi pour réglementer cette pratique, et adapter les apports de l'évaluation au contexte national (la prise en compte des publics ciblés).

Il est clair que l'introduction de cette nouvelle activité au sein des institutions publiques marocaines existantes ne peut se faire d'une manière souple à cause de la dominance d'une culture de contrôle chez la majorité de ces institutions. Les expériences des différents pays démontrent que l'instauration des pratiques d'analyse des politiques publiques, dont l'évaluation, a nécessité un réel changement des mentalités, des visions et des attitudes. Un changement qui a pris, dans certains cas, beaucoup de temps avant d'aboutir à une reconnaissance élargie des apports de l'évaluation (Aboulaaguig A., 2015, p. 10).

Dans cet esprit, (P-J. ROGERS & J-M. OWEN, 1999) ont identifié certaines conditions préalables qui forment le cadre logique de la conduite du changement essentiel pour s'assurer de la fluidité de l'adaptation des systèmes nationaux aux pratiques évaluatives. Ces préalables sont considérés par les deux auteurs dans une vision linéaire et mettent l'accent sur la nécessité de reconnaître le besoin pour un changement dans les activités des institutions et les comportements des acteurs (décideurs publics et citoyens notamment), avant de pouvoir construire une vision de ce changement de manière à s'assurer de l'adhésion de tous les

acteurs de la société. (ROGERS & OWEN, 1999) précisent, de plus, qu'il existe un risque lié au « non- changement » qui n'implique pas seulement le développement de l'évaluation dans la société, mais aussi tous les aspects de modernisation de l'action publique. Ainsi, ces auteurs soulignent un ensemble de préalables de la conduite du changement nécessaire pour l'institutionnalisation de l'évaluation.

- Besoin pour le changement : il est important de reconnaître la nécessité du changement dans les activités des institutions et les comportements des acteurs (décideurs publics et citoyens), mais aussi reconnaître les risques liés au « non changement» ;
- Formulation d'une coalition de direction : il s'agit d'un groupe de personnalités influentes qui peuvent mener le changement;
- Création et communication de la vision: elle comprend les orientations et les intentions voulues de l'évaluation d'une manière générale;
- Renforcement des capacités des institutions : c'est le moment clé de la diffusion à grande échelle à travers la création de cellules spécifiques la formation du personnel et la promotion des missions d'évaluation;
- Consolidation du changement: à travers l'établissement des plans d'action individuels (pour chaque institution) à court terme qui respectent les grandes orientations. Mais aussi la mise en place d'initiatives opportunes pour favoriser davantage la conduite du changement.

Comme nous l'avons vu, le développement de l'évaluation dans la majorité des pays occidentaux n'a pas abouti à une institutionnalisation uniforme de ses pratiques, que ce soit par rapport à l'intensité et l'étendue des évaluations réalisées ou en termes de dispositifs institutionnels érigés. Au contraire, chaque système a connu une évolution particulière qui reste liée beaucoup plus aux conditions internes du pays. En revanche, trois éléments essentiels influencent le développement et la pérennité des pratiques d'évaluation dans un pays: les organisations, les règles et la communauté scientifique.

Par rapport à l'organisation des dispositifs d'évaluation, nous rejoignons l'idée défendue par (S. JACOB, 2004) qui précise que l'ancrage institutionnel peut se faire sur trois niveaux. Les derniers tiennent compte essentiellement des acteurs à l'initiative de l'évaluation et des finalités assignées à ses activités. En premier lieu, le parlement doit constituer le principal acteur de diffusion des pratiques évaluatives à cause de ses multiples prérogatives. Par sa

fonction fondamentale, il est appelé à évaluer l'action gouvernementale, chose que le parlement marocain ne fait pas de manière formelle et scientifique. Encore plus, la loi en vigueur l'autorise à solliciter des entités comme la Cour des comptes pour des missions d'évaluation spécifiques. De même, lorsque le parlement vote une loi, il peut y insérer une clause évaluative afin de garantir sa réalisation.

Deuxièmement, le dispositif administratif se présente à la fois comme une forme d'opérationnalisation des pratiques évaluatives, mais aussi d'auto-évaluation (ou évaluation interne en général) des interventions publiques surtout celles liées à son champ d'intervention. C'est ainsi que l'instauration des pratiques évaluatives au sein des services administratifs présente une garantie de leurs applications quotidienne et permanente, et donc un effet d'entraînement pour les fonctionnaires de l'Etat.

Il est clair que l'évaluation externe ne peut être la seule voie de diffusion d'une culture d'évaluation au Maroc, surtout que les potentialités des dispositifs internes sont énormes, D'ailleurs, la majorité des départements ministériels dispose déjà de cellules dédiées aux études et suivis des programmes sectoriels. Par contre, l'institutionnalisation au niveau transversal de l'exécutif reste très faible et c'est là où les efforts doivent être concentré, surtout en présence de plus en plus de politiques et programmes multisectoriels.

Le troisième niveau d'institutionnalisation de l'évaluation est structuré autour des organes spécialisés existants ou nouvellement créés. En principe, ce type d'institutions bénéficie d'une certaine assise et légitimité puisque la loi leur confère des fonctions d'évaluation. En particulier, la Cour des comptes marocaine et les inspections ministérielles, qui n'ont pas encore dépassé le stade d'apprentissage sur les pratiques évaluatives, sont les mieux placées pour effectuer des missions d'évaluation des politiques publiques. En revanche, les Hauts conseils nationaux et les Agences publiques peuvent assumer le rôle de commanditaire pour des missions d'évaluation d'actions spécifiques.

Il est à noter que le Maroc s'est lancé également dans la création d'organismes spécialisés dans l'évaluation des politiques sectorielles tout en renforçant le dispositif existant et insistant sur la nécessité de mener des évaluations d'une manière périodique. C'est le cas du Haut-Commissariat aux eaux et forêts et la lutte contre la désertification qui mène des évaluations environnementales notamment par rapport à la politique du gouvernement en matière de lutte contre la désertification. L'Observatoire National du Développement Humain (ONDH), de sa

part, qui a commencé ses activités en 2007, s'est engagé dans un processus d'évaluation de tous les aspects de la politique du gouvernement marocain visant le développement humain, dont l'Initiative Nationale pour le Développement Humain. Il s'agit d'une première au Maroc, car le décret de création de cette institution précise son rôle d'évaluateur puisqu'il est appelé « *à analyser et à évaluer l'impact des programmes de développement humain mis en œuvre et à proposer des mesures et des actions qui concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement humain, notamment dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain* » (Décret n° 2-08-394 du 23 octobre 2006).

La nécessité de créer au Maroc une institution (sous forme de conseil national, ou haute commission gouvernementale ...) qui doit assumer le rôle de locomotive et de coordination générale dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, comme le Conseil national de l'évaluation en France, en Afrique du Sud (NEPF), au Mexique (CONEV AL) et des Bureaux d'évaluation en Inde (IEO et PEO), ou encore des Agences d'évaluation en Espagne (AEV AL). Cette institution aura pour tâches également de proposer un plan global de développement de la pratique évaluative et de s'assurer de l'engagement des acteurs publics pour sa réussite.

La validité des dispositifs organisationnels ne peut, cependant, se confirmer en l'absence d'un cadre réglementaire sain qui permet de stimuler le changement. L'adoption de lois qui exigent l'évaluation des programmes publics' ou encore de dispositions relatives à l'obligation de publier les rapports d'audit et d'évaluation (comme c'est le cas en Suisse), peut constituer, dans un pays comme le Maroc, l'une des principales garanties de l'utilisation des approches d'évaluation par les institutions publiques.

On peut affirmer, ainsi, qu'à travers les mesures prises par certaines institutions gouvernementales, organismes indépendants et associations de la société civile, le Maroc s'est inscrit dans cette tendance internationale qui essaye de moderniser ses systèmes de gestion et d'introduire l'évaluation comme composante essentielle de tout processus d'intervention publique. Toutefois, le pays semble toujours accuser un retard marquant surtout qu'il n'existe pas encore d'acteurs forts porteurs de projets qui se mobiliseraient pour encourager le développement et le recours à l'évaluation dans le secteur public, Encore plus, et comme nous l'avons souligné, le développement de l'évaluation est, inéluctablement, une affaire de capitalisation de savoirs qui requiert du temps et de la volonté. Sans doute le Maroc doit

bénéficiaire des avancées réalisées par les pays pionniers dans ce domaine, en l'occurrence les Etats-Unis, le Canada, et même la France et le Mexique. Néanmoins, il reste primordial premièrement, d'adapter les méthodes et les outils importés de l'étranger, deuxièmement de mettre surtout en place des dispositifs formels et officiels, troisièmement de diffuser une culture de reddition des comptes et d'évaluation des actions publiques auprès des acteurs nationaux et locaux (Aboulaaguig A, 2015, p. 16).

3. L'évaluation des politiques publiques au Maroc : Cas du PERG

3.1. Contexte de la recherche

La politique d'électrification rurale s'inscrit dans le cadre de développement et de changements rapides du monde rural.

Si un certain nombre d'effets directs comme l'équipement des ménages ou bien le taux d'électrification d'un village peuvent être mesurés sans ambiguïté, les autres effets induits par l'électrification rurale sont généralement indirects et peuvent se confondre avec d'autres effets liés au développement simultané d'autres infrastructures (routes, écoles, dispensaires, eau potable), mais aussi liés à des évolutions sociologiques et culturelles attachées au monde rural. L'électricité, un besoin essentiel pour tous, est une évidence.

Le programme d'électrification rurale généralisé (PERG) a permis, depuis sa mise en place en 1996 jusqu'à fin octobre 2018, de raccorder 44.001 villages au réseau électrique national, fournissant ainsi 2.173.509 logements en électricité et 19.438 logements en panneaux photovoltaïques individuels.

Selon un document sur les principaux chantiers et programmes du département de l'Énergie et des Mines 2019-2021, présenté lors d'une journée médias organisée par le ministère, mercredi à Rabat, le taux de l'électrification rurale a été amélioré, passant de 18% à fin 1995 à 99,62% à fin octobre 2018, avec un total des investissements réalisés à fin 2018 estimé à 24.083 MDH.

L'effort en matière d'électrification rurale sera poursuivi avec la mise en œuvre de la dernière tranche du PERG pour électrifier les villages, les écoles, les mosquées et les dispensaires restants, ce qui permettra au taux d'électrification rurale de passer à 99,85% en 2020. Il est à préciser qu'il est prévu que ce programme couvre environ 1.047 villages comprenant 27.699 logements lors de la période 2018-2020.

Le ministère accompagnera également la mise en œuvre du plan d'équipement électrique, notamment par la mobilisation du foncier nécessaire à la réalisation de tous les projets énergétiques stratégiques urgents.

Ce plan prévoit la réalisation d'une capacité additionnelle d'environ 6.014,5 MW entre 2018-2023 et ce, afin de répondre à la demande en énergie électrique qui devrait augmenter de 3,7% en moyenne annuelle au cours de la même période

Dans le cadre du PERG, les ménages s'acquittent sur sept ans, de 25% des 10 000 dirhams représentant les frais de raccordement, soit un paiement de 40 dirhams (4,2\$) symboliques par mois. Le solde des frais est payé à 55% par l'ONEE et à 20% par les communes bénéficiaires. Grâce à cet accès à l'énergie, 193 440 activités génératrices de revenu ont été créées dans l'agriculture, le commerce et la petite industrie. Parallèlement 1 070 dispensaires et 12 727 écoles ont été électrifiés¹. Parmi les indicateurs clés qui peuvent être adoptés afin d'évaluer ce programme, nous pouvons citer :

- Nombre de foyers équipés de kits PV (max. 3500).
- Taux d'électrification en fin de programme (> 98%).
- Augmentation de la consommation rurale.
- Nombre de services sociaux et d'entreprises raccordés au réseau d'électricité.

La prise en compte des publics des politiques publiques est un facteur essentiel de leur évaluation. Qu'il s'agisse d'une approche quantitative ou d'une approche compréhensive, la connaissance des publics concernés – leurs caractéristiques, leurs logiques d'appropriation de l'offre publique et les conséquences qui pour eux en découlent – est un élément d'analyse indispensable (Milet and Warin, 2013a, p. 991).

3.2. Proposition d'un modèle d'évaluation du programme PERG

Nous avons pu proposer un modèle de recherche qui va permettre d'évaluer la mise en place du Programme d'Electrification Rurale Global (Facteurs de réussite de la mise en place du programme PERG) sur la performance économique, sociale, humaine et environnementale, tel que le montre la figure 2.

La figure 3, synthétise l'ensemble des indicateurs permettant d'évaluation d'impact de la politique d'électrification rurale.

¹ D'après l'article de *Gwladys Johnson Akinochi* « Electrification rurale : à deux doigts de l'accès universel, le Maroc montre l'exemple », Apparu le mardi, 28 août 2018. Lien : <https://www.agenceecofin.com/> consulté le 10 octobre 2018.

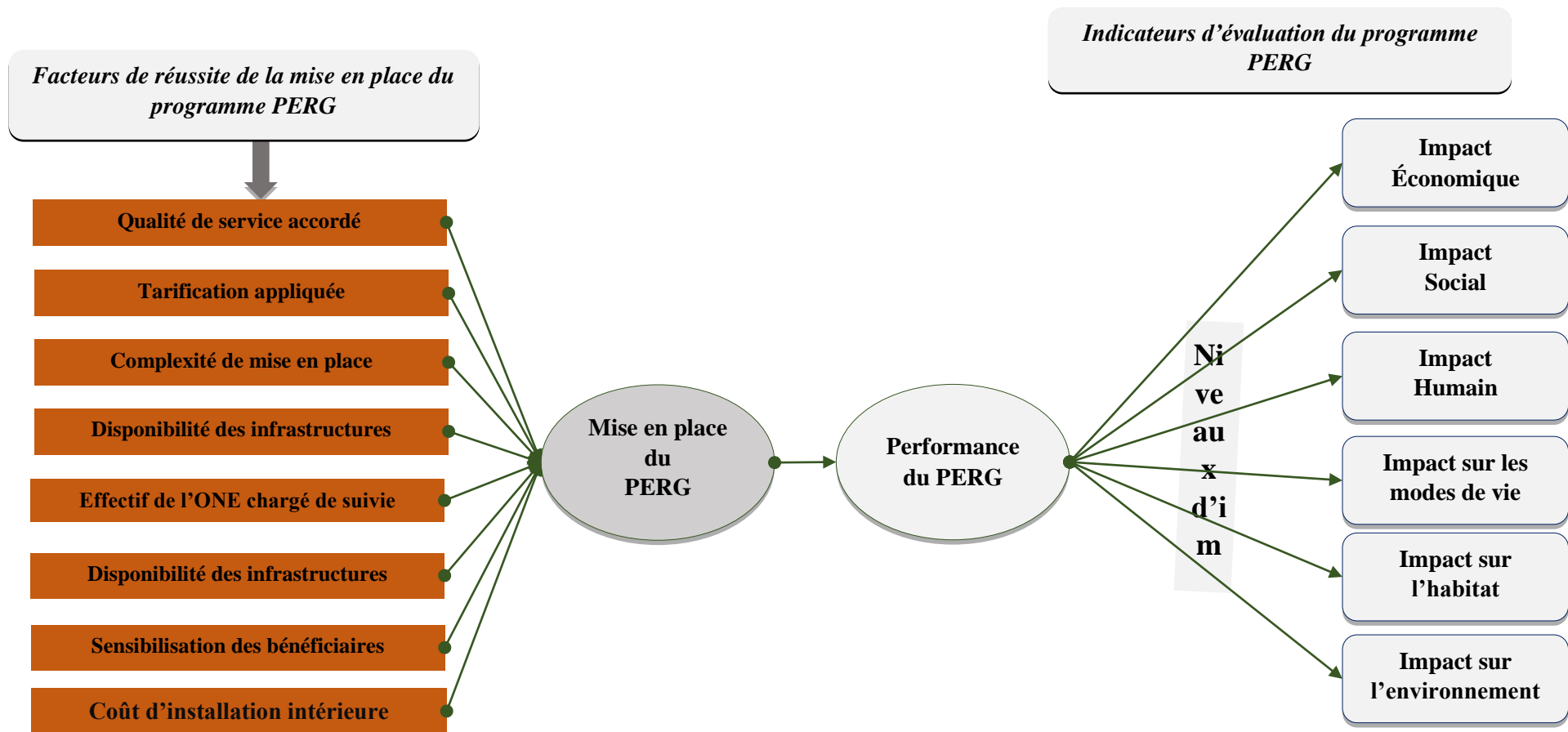


Fig.2. Modèle d'évaluation d'une politique publique : cas des programmes d'électrification « Programme PERG (KH. NAOUI, 2021)

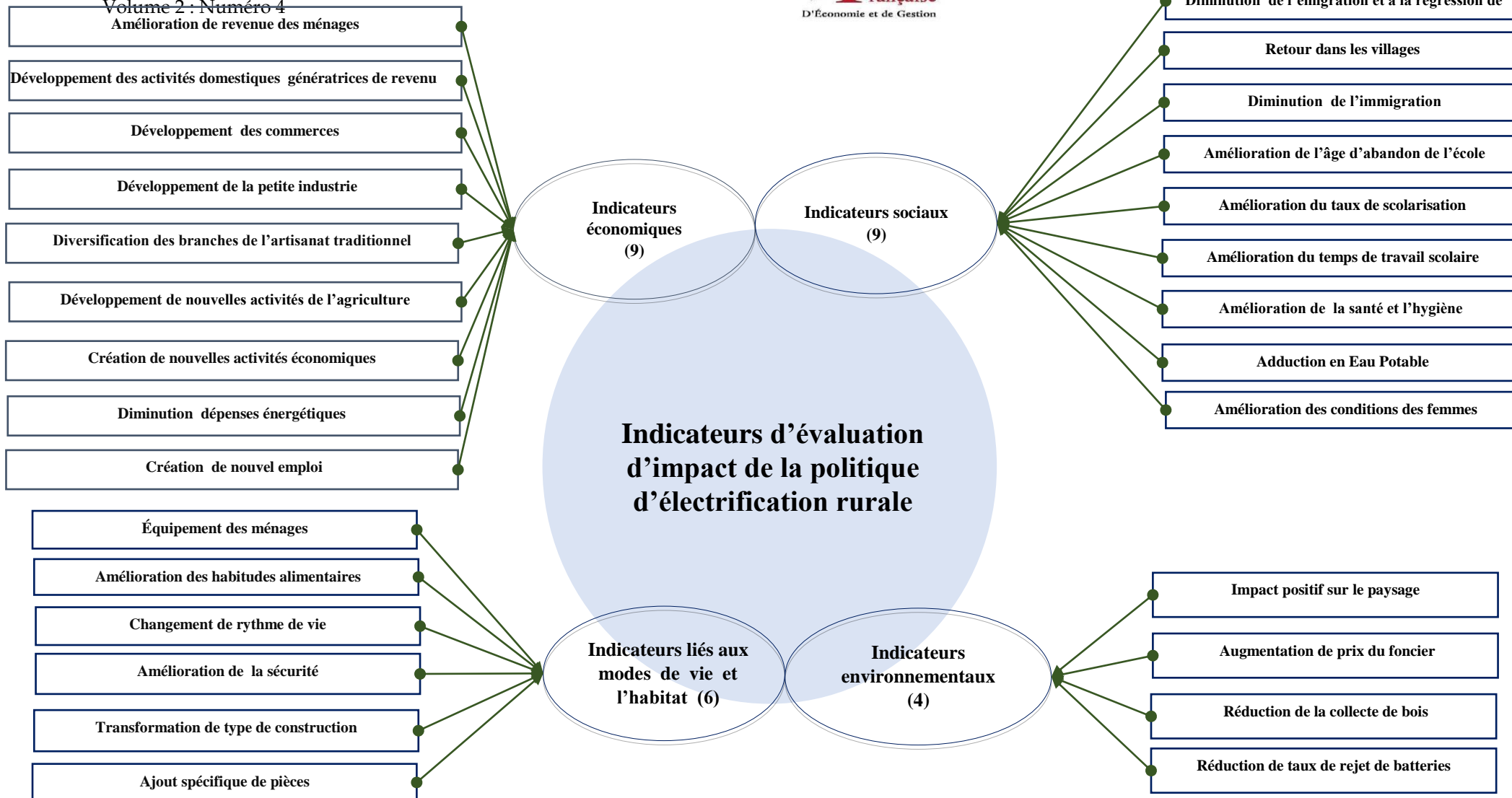


Fig.3. Batterie d'indicateurs d'évaluation d'une politique publique : cas de l'électrification rurale (KH. NAOUI, 2021)

Conclusion

L'absence d'une définition unanime du concept d'évaluation, permet de constater une divergence observée quant à l'interprétation de ses fonctions au sein de l'Etat. D'ailleurs, même en présence des deux grandes acceptations qui considèrent l'évaluation dans sa dimension formative comme outil de gestion ou de prise de décision et sa dimension récapitulative se rapportant à sa fonction de reddition des comptes. Nous avons souligné la multiplicité des missions de l'évaluation au sein du système d'analyse des politiques publiques.

En gardant à l'esprit les apports des différentes approches théoriques abordées, nous pouvons confirmer, en outre, la place primordiale de l'évaluation en tant qu'outil de transparence et de performance de l'action publique et qui a permis l'élargissement du recours de la gestion publique aux analyses scientifiques basées notamment sur des théories fondées ou sur des preuves empiriques concises.

En somme, l'évaluation des politiques publiques étant une discipline encore jeune, si nous la comparons aux autres pratiques d'audit et de contrôle. Il n'est donc pas étonnant qu'il reste encore du chemin à faire avant qu'elle n'obtienne une reconnaissance professionnelle comparable à celle des professions dites « archétypiques » (Jean-Pierre BOLDUC & Jacques PLANTES, 1991).

En fin de compte, nous avons pu développer un modèle de recherche permettant d'évaluer l'impact de la mise en place d'une politique publique, cas du Programme d'Electrification Rurale Global (PERG) sur la performance économique, sociale, humaine et environnementale de la population ciblée.

Références bibliographiques :

- [1] Aboulaaguig A ; (2015). « L'évaluation des politiques publiques au Maroc Etat des lieux et perspectives ». Cahiers de Recherche du LERES. N°3.
- [2] Alkin, M. C. (1969). Evaluation theory development. Evaluation Comment, 2(1), 2-7.
- [3] Alkin, M. C. (2004). Comparing evaluation points of view. In M. C. Alkin (Ed.), Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences (pp. 3-11). Thousand Oaks, CA: Sage.

- [4] BENCHEIKH A. ; Présentation d'ouverture lors de la 6ème Conférence de l'Association Africaine d'Evaluation (AfrEA) ; du 9 au 13 janvier 2012 à Accra-Ghana.
- [5] C. Alkin (2004-02-24). Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences by Marvin Relié – 1 janvier 1631.
- [6] Chen, Huey-Tsyh. (2005). Practical Program Evaluation Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness. (Calif.): Sage Publication, 291p.
- [7] Décret n° 2-08-394 du 23 chaoual 1429 (23 octobre 2006) portant création de l'Observatoire National du Développement Humain; Bulletin Officiel du Royaume du Maroc n° 5680 du 6 novembre 2008.
- [8] Delia M. Kundin, A Conceptual Framework for How Evaluators Make Everyday Practice Decisions, First Published June 2, 2010, <https://doi.org/10.1177/1098214010366048>.
<https://journals.openedition.org/pmp/6970>
- [9] *Gwladys Johnson Akinoch* « Electrification rurale: à deux doigts de l'accès universel, le Maroc montre l'exemple », Apparu le mardi, 28 août 2018. Lien: <https://www.agenceecofin.com/> consulté le 10 octobre 2018.
- [10] https://www.perfeval.pol.ulaval.ca/sites/perfeval.pol.ulaval.ca/files/20114_approches_theoriques.pdf
- [11] Jean-Pierre BOLDUC, Jacques PLANTES; L'évaluateur dans un contexte institutionnel: proposition d'un code de déontologie; In Service social, vol. 40, n° 1 ; 1991 ; p. 122.
- [12] Jeffrey P. Koplan, Robert L. Milstein, Scott F. Wetterhall, Framework for Program Evaluation in Public Health Morbidity and Mortality Weekly Report: Recommendations and Reports, Vol. 48, No. RR-11 (September 17, 1999), pp. i-vii, 1-40.
- [13] John M. OWEN, Patricia J. ROGERS; Program evaluation: forms and approaches; Ed. SAGE Publicati~London, 1999; p.58
- [14] John H. Tyler, Eric S. Taylor, The Effect of Evaluation on Teacher Performance, *The American Economic Review*, Vol. 102, No. 7 (DECEMBER 2012), pp. 3628-3651.
- [15] Joseph S. Wholey, Evaluability assessment: Developing program theory, November 2004, *New Directions for Program Evaluation* 1987(33):77 – 92, DOI: 10.1002/ev.1447

- [16] Khaled NAOUI, Khaled NAOUI, (2021), évaluation des politiques publiques au Maroc : cas du programme d'électrification rurale globale (PERG) « doctorat en économie et gestion », université Abdelmalek Essaadi, Tanger, Maroc.
- [17] Laurie Stevahn, Jean A. King, Gail Ghore and Jane Minnema, Establishing Essential Competencies for Program Evaluators, American Journal of Evaluation 2005; 26; 43, DOI: 10.1177/1098214004273180, <http://aje.sagepub.com/cgi/content/abstract/26/1/43>.
- [18] https://lematin.ma/journal/2012/Entretien-avec-Ahmed-Bencheikh-president-de-l-association-marocaine-de-l-evaluation--AME-_L-evaluation-du-developpement-au-Maroc-une-exigence-de-democratisation-et-de-modernisation-de-l-Etat/161647.html
- [19] Marthe Hurteau & Sylvain Houle, L'évaluation de programme : Réflexion concernant la théorie de l'évaluation, Université du Québec à Montréal, Canada XIXème Colloque ADMEE Europe - Université de Luxembourg (sept. 2006)
- [20] Milet, H., Warin, P., 2013a. La prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques. Rev. Fr. Adm. Publique 991–1002.
- [21] Miri Levin-Rozalis, EVALUATION AND RESEARCH: DIFFERENCES AND SIMILARITIES, The Canadian Journal of Program Evaluation Vol. 18 No. 2 Pages 1–31 ISSN 0834-1516 Copyright © 2003 Canadian Evaluation Society.
- [22] Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text* (3rd ed.). Sage Publications, Inc.
- [23] Perret, B. (2009), Évaluer l'économie sociale : l'enjeu d'une rationalité complexe, Contribution au GT-CIRIEC.
- [24] Scriven, M. (1998). « Minimalist Theory: The Least Theory that Practice Requires ». American Journal of Evaluation 19(1) : 57-70.
- [25] Scriven, M. (2003). « Evaluation Theory and Metatheory ». Dans T. Kellaghan, D. L. Stufflebeam et L. A. Wingate (dir.), International Handbook of Educational Evaluation, vol. 9, 15-30. Dordrecht, Kluwer Academic.
- [26] Steve JACOB; L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Belgique: entre balbutiements et incantations; In. Res Publica. Revue de science politique, vol. 46 nD4; 2004; p. 512-534.

- [27] Stufflebeam D.L. (1983) The CIPP Model for Program Evaluation. In: Evaluation Models. Evaluation in Education and Human Services, vol 6. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-009-6669-7_7.
- [28] Tourmen, C. (2009). L'activité évaluative et la construction progressive du jugement. Les Dossiers des sciences de l'éducation, 22, 101-119.
- [29] Weiss, Carol H. Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future. New Directions for Evaluation, n76 p41-55 Win 1997
- [30] Yvonna S. Lincoln, Egon E. Guba RESEARCH, EVALUATION, AND POLICY ANALYSIS: HEURISTICS FOR DISCIPLINED INQUIRY <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1986.tb00429.x>.