

**Evaluation de la performance de l'approche budgétaire axée
sur les résultats : Cas de la politique contractuelle dans le
secteur des Eaux et Forêts**

**Evaluation of the performance of the budgetary approach
results: Case of the contractual policy in the sector of Waters
and Forests**

Adil MOUSSEBBIH

Professeur assistant de droit public à l'Université Chouaib Doukkali-Eljadida

Faculté Polydisciplinaire El Jadida

moussebbih2003@yahoo.fr

Résumé :

L'approche budgétaire axée sur les résultats est une nouvelle culture qui laisse une grande place aux initiatives quant aux moyens et se traduit par une transparence accrue des actions. Ainsi en s'inscrivant dans le cadre de ces réformes et afin de préparer les préalables de la gestion budgétaire axée sur la performance, le département des eaux et forêts en tant que département pilote, s'est engagé depuis 2005 dans une démarche de contractualisation entre l'administration centrale et les sous ordonnateurs au niveau territorial dans un but d'optimisation des moyens et d'améliorer davantage les capacités de gestion et les niveaux de performances dans le cadre de projets territorialisés. Il s'agit d'un renouveau de l'action publique qui permet de garantir la visibilité budgétaire grâce à la programmation pluriannuelle, au renforcement du suivi évaluation des contrats programme et l'instauration de la culture de reddition des comptes.

Mots clés : Gestion axée sur les résultats ; Suivi évaluation ; Contrats programme ; Performance ; Reddition des comptes

Abstract :

The results-based budgeting approach is a new culture that leaves much room for capacity initiatives and results in increased transparency of actions. Thus, in line with these reforms and in order to prepare the prerequisites for performance-based budget management, the Department of Water and Forests as a pilot department has been committed since 2005 to a contractual approach between the central administration and the subordinators at the territorial level with the aim of optimizing resources and further improving management capacities and performance levels in territorialized projects. This is a renewal of public action to ensure budget visibility through multi-annual programming, strengthening the monitoring and evaluation of program contracts and the creation of a culture of accountability.

Key words: results-based management, monitoring evaluation, program contracts, performance, accountability

Introduction

Dans toutes les démocraties contemporaines, le rendre compte et la demande d'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui de plus en plus pressante de la part des citoyens, des associations, des agents économiques, des organisations internationales, des élus territoriaux et nationaux.

Ainsi, désormais, la crédibilité et la légitimité des institutions ne reposent plus sur leur seule existence formelle, voire sur leurs conditions d'émergence, mais sur un effet de démonstration du bien-fondé de leur action au service de l'intérêt général. La qualité démocratique d'une institution s'éprouve désormais dans la continuité temporelle (et non par intermittence à chaque élection) des pratiques délibératives adossées à de nouvelles exigences en termes d'écoute, d'impartialité, de responsabilité et de reddition des comptes (Working Paper¹, A. Bouabid, 2011).

L'évaluation des politiques publiques est au cœur des réflexions sur la réforme de l'État. Mieux gérer l'argent public et rendre des comptes aux citoyens sont des impératifs indiscutables dans une société émancipée où la légitimité des décisions ne va jamais de soi. L'évaluation n'a pas pour seul objectif de mesurer les coûts et les effets des politiques, elle vise aussi à en éclairer les enjeux et les mécanismes afin de permettre à tous, de l'élu au simple citoyen, d'en devenir les acteurs informés et responsables (B. Perret, 2008).

Au cours des années soixante du siècle dernier plusieurs pays occidentaux (Canada, USA, Grande Bretagne, France, Suisse) ont ressentie l'importance économique, politique et technique de l'évaluation des programmes de développement (B.Perret, 2008). Cette conscience s'est produite pour diverses raisons dont notamment :

- l'importance accordée à l'optimisation des ressources et au management stratégique des programmes ;
- l'exigence démocratique et les impératifs de la transparence.

Fondée sur des principes de transparence, pluralisme, rigueur scientifique et indépendance, l'évaluation des politiques publiques consiste à « explorer et à utiliser les méthodes rationnelles de recherches systémiques pour constater et apprécier les effets directs et indirects d'un programme, d'une politique ou d'une action publique sur la population, par

¹ Ce papier est produit en marge d'une session du Collectif Stratégie, en partenariat avec l'Association Marocaine de l'Evaluation et du débat public sur la reddition des comptes

rapport aux objectifs fixés ou implicites et aux moyens mis en œuvre (P.Nioche et R.Poinsard, 1984).

En fait ; le Maroc ne dispose pas encore d'une tradition ou d'une culture de l'évaluation (A. Bouabdi, L. Jaidi et M. Harakat., 2004). L'évaluation doit dans nos jours confronter les réalités nouvelles des sociétés démocratiques complexes et en pleine mutation. L'évaluation doit constituer, à ce titre, un outil incontournable ou même la clef de la bonne gouvernance (A. Sedjari., 2004).

En conséquence et vu toutes les évolutions que connaît actuellement les politiques publiques marocaines, l'évaluation peut constituer le meilleur outil de la réforme de l'Etat, dont la volonté et la nécessité de faire évoluer ses structures et son organisation. Ainsi, l'évaluation peut jouer un rôle très important sur deux plans de réformes : la réforme administrative et territoriale de l'Etat (décentralisation) et la réforme des moyens budgétaires, via la loi de finances, qui est en train actuellement d'évoluer vers une dialectique de programmes basés sur des objectifs définis et approuvés d'indicateurs de performance (A. Bouabdi, L. Jaidi et M. Harakat., 2004).

C'est dans ce cadre que le gouvernement marocain a entrepris un vaste programme de réforme visant à assurer la modernisation des modes d'intervention de l'administration et la rationalisation des dépenses publiques. Ces réformes ont été portées, entre autres, sur le renforcement de la déconcentration administrative et la réforme du processus budgétaire².

L'approche budgétaire axée sur les résultats³ est une nouvelle culture qui laisse une grande place aux initiatives quant aux moyens et se traduit par une transparence accrue des actions. Les principales composantes de cette approche sont : la globalisation des crédits qui consiste à conférer aux ordonnateurs une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des crédits mis à leur disposition ; le partenariat en vue de mobiliser et mutualiser les ressources

² La circulaire du Premier Ministre n°12/2001 du 25 décembre 2001, relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration, a donné une impulsion à la réforme du processus budgétaire. Celle-ci s'oriente essentiellement vers la mise en place d'une nouvelle approche de la gestion budgétaire qui met l'accent sur la recherche de la performance et la réalisation de résultat.

³ La Direction du Budget du Ministère des Finances s'inscrit dans cette dynamique, à travers notamment la mise en place d'un vaste programme de réforme budgétaire visant principalement la rationalisation des dépenses publiques, par notamment la modernisation des procédures budgétaires. Le cadre de dépenses à moyen terme, la budgétisation sensible au genre, la réforme de la loi organique relative à la loi de finances ainsi que la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, sont tous des chantiers de réforme qui montrent clairement l'ambition de la Direction du Budget de donner à nouveau souffle à la politique budgétaires.

disponibles de l'Etat et de ses partenaires (Collectivités Locales, ONG, secteur privé) ; la contractualisation⁴ entre l'administration centrale et ses services déconcentrés.

Ainsi en s'inscrivant dans le cadre de ces réformes et afin de préparer les préalables de la gestion budgétaire axée sur la performance, le HCEFLC⁵ en tant que département pilote, s'est engagé depuis 2005 dans une démarche de contractualisation entre l'administration centrale et les sous ordonnateurs au niveau territorial dans un but d'optimisation des moyens et d'améliorer davantage les capacités de gestion et les niveaux de performances dans le cadre de projets territorialisés. Il s'agit d'un renouveau de l'action publique qui permet de garantir la visibilité budgétaire grâce à la programmation pluriannuelle, au renforcement du suivi évaluation des contrats programme et l'instauration de la culture de reddition des comptes.

En tant que pivot de la contractualisation, le suivi évaluation semble ainsi répondre au souci d'assurer le suivi de la démarche de pilotage de la performance engagée depuis 2005. Il a pour fonction principale de surveiller les conditions d'exécution des contrats programme et d'alerter les décideurs chaque fois que des difficultés ou des retards sont relevés au fur et à mesure de la progression des contrats programme.

Ce travail ne prétend pas évaluer les programmes découlant de tous les domaines stratégiques du département des eaux et forêts (HCEFLCD), ou à mesurer leur impacts mais il s'agit de se limiter à un diagnostic du processus de planification et de suivi évaluation des contrats programme du HCEFLCD, tout en essayant de répondre aux interrogations, ci-après, autour desquelles nous avons essayé de structurer la problématique d'ensemble de ce travail autour des points suivants :

- Dans quelle mesure cette politique menée par le HCEFLCD répond à des critères de pertinence, d'efficience et de performance ? Jusqu'à quel point la mise en œuvre de cette politique de contractualisation entre le centre et la périphérie peut-elle renforcer la place de l'évaluation dans la conduite de la politique du HCEFLCD ?

⁴ Le Guide de la gestion budgétaire axée sur les résultats, élaboré par la Direction du Budget dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire, constitue un cadre de référence de la contractualisation. C'est un dispositif qui oriente le processus de la contractualisation en relation avec la programmation budgétaire, en définissant les étapes d'élaboration du budget-programme entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

⁵ Le département des eaux et forêts a engagé sur la base des études, des plans et des programmes sectoriels un processus de planification opérationnelle pour une période décennale. Ce programme décennal (2005-2014), composé de projets territorialisés adaptés aux réalités locales avec un budget global de 8 milliards de dirhams, a été élaboré selon une approche participative et ascendante qui s'appuie sur une gestion partenariale de l'espace.

- Quelle est la pertinence et la fiabilité des indicateurs de performance utilisée par le département ? Renseignent-ils pertinemment sur le degré de performance souhaité pour juger l'efficacité de la politique de contractualisation ?
- Quels sont les pré requis de son utilisation et les conditions de son succès ?
- Quels sont les problèmes et les dysfonctionnements et les mesures prises pour accompagner la démarche contractuelle ?

Nous allons aborder dans notre analyse un diagnostic du système de planification et de suivi évaluation des contrats programme, déceler les avancées réalisées dans le cadre de la démarche de contractualisation engagée par le département des eaux et forêts depuis 2005, les faiblesses de ce système et proposer des pistes de réflexions nécessaires pour accompagner cette démarche.

1. L'évaluation des politiques publiques: cadrage théorique

L'évaluation des politiques publiques est au cœur des réflexions sur la réforme de l'État. L'évaluation souffre d'abord d'un défaut de commande publique et ce, y compris jusqu'à une période récente. Ainsi, comme forme de connaissance stratégique susceptible de fournir des enseignements tirés de l'exécution des décisions passées, l'évaluation n'a pu connaître l'essor que lui promettent les discours, y compris comme simple outil d'information et non d'aide directe à la prise de décision. Trop souvent associée à une activité de contrôle, l'évaluation n'a pu surmonter à la fois les craintes et les attentes récentes associées au renouveau de l'activité de contrôle (A. Bouabid, 2011)

Aujourd'hui, l'évaluation ne peut s'en tenir aux analyses classiques en termes de coûts/bénéfices. Elles doivent désormais porter sur les politiques, intégrant l'analyse de risques, dans une démarche participative face aux nouvelles approches du développement dans lesquelles la priorité est donnée aux besoins du pays, aux politiques d'ouverture économique et à la prise en compte des performances « raisonnables » susceptibles d'être atteintes, dans le cadre d'un processus de décentralisation des décisions.

1.1 L'évaluation des politiques publiques: un outil au service de la performance

Evaluer une politique publique, c'est juger de sa valeur au regard d'un ensemble de critères, en vue de l'améliorer et d'éclairer la prise de décision. Il s'agit d'une appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou

terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. » Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité de l'intervention.

1.1.1 Démarches séquentielles d'une évaluation

Il importe de noter qu'il n'est jamais facile d'harmoniser le temps de l'évaluation et celui qui rythme la vie d'une politique (calendrier budgétaire, calendrier électoral, événements sociaux susceptibles de modifier l'agenda politique, etc.).

Dans un schéma idéal, les décisions politiques publiques les plus importantes devraient faire l'objet d'une évaluation temporelle ou d'une évaluation concomitante intégrée au dispositif de pilotage de l'action (S. Huteau, 2002).

L'évaluation peut être réalisée à différents moments de l'histoire d'une politique. On en distingue en général trois séquences temporelles. Ces séquences temporelles correspondent aux différentes étapes du cycle de la décision publique, qui va de la conception d'une politique, à sa réalisation définitive en passant par son exécution (A. Bouabdi, L. Jaidi et M. Harakat., 2004).

1.1.1.1 Evaluation ex ante

L'évaluation ex ante est définie comme un outil pour des décisions plus cohérentes. Elle est réalisée en amont et permet de travailler sur les effets de la politique projetée. Etablie sur la base d'un diagnostic, elle porte le souci d'optimisation de la stratégie, de la hiérarchisation des priorités, de la cohérence interne et externe, de la pertinence.

1.1.1.2 Evaluation mi-parcours (intermédiaire)

Elle rend compte, au fur et à mesure, des conditions de mise en œuvre, de l'avancement de l'intervention et des résultats acquis. Elle peut constituer un enrichissement du système de suivi, qui permet d'ajuster les pratiques ou les objectifs.

Elle apporte un point de vue critique sur les premiers résultats du programme obtenus, avec le meilleur niveau possible de connaissance pour agir, en recadrant le cas échéant les interventions problématiques.

1.1.1.3 Evaluation finale (ex post)

Elle est Conduite au terme d'un projet, d'un programme ou de la mise en œuvre d'une politique. Elle permet de dresser le bilan du projet, du programme ou de la mise en œuvre de la politique. Elle se distingue de l'évaluation ex post par sa proximité avec la date de clôture des opérations. Elle a pour but de rendre compte de l'efficacité des actions passées et d'éclairer les choix d'avenir.

1.1.2 Les démarches connexes de l'évaluation

L'évaluation est une démarche complémentaire à d'autres démarches (contrôle, audit...) de l'administration. Elle s'inscrit dans le cadre d'un vaste processus de gestion des performances, qu'elle complète et l'améliore, mais dans aucun cas elle ne remplace ces autres démarches.

1.1.2.1 Audit

Celui-ci concerne l'appréciation, indépendante ou interne, portant plus précisément sur la conformité avec les statuts et les règlements (audit de régularité) ou sur la pertinence, le rendement, l'efficacité ou l'efficacité (audit de performance). Pendant que l'évaluation a un champ de questionnement plus large intégrant tout ce qui est externe à l'organisation (mesure des résultats et des effets, analyse des problématiques à traiter, etc.), l'audit, qui est un examen ponctuel et non continu, s'intéresse essentiellement au fonctionnement interne de l'organisation publique (respect des règles et normes comptables ou techniques...).

Dans sa finalité, l'audit aide une organisation à atteindre ses objectifs grâce à une approche systématique, rigoureuse et méthodologique pour constater et améliorer l'efficacité des processus de gestion des risques, de contrôle et des processus de gouvernance.

1.1.2.2 Le contrôle de gestion

Contrôler une situation signifie être capable de la maîtriser et de la diriger dans le sens voulu. C'est un processus indépendant, objectif et systématique, visant à apprécier le bien-fondé des contrôles internes d'une organisation et l'efficacité de ses mécanismes de gestion des risques et de gouvernance en vue d'en améliorer l'efficacité et la performance générale (A. El ghadi, 2001).

Ainsi, il vérifie la conformité aux règles, règlements, politiques et procédures établis et de valider l'exactitude des rapports financiers. De ce fait, il permet de mesurer les écarts entre les

objectifs et les réalisations. Le contrôle doit aboutir, si nécessaire, à un retour sur l'amont pour rectifier les décisions et les actions entreprises (A. El ghadi, 2001).

Dans la pratique, le contrôle a un spectre assez large, qui s'étend du « contrôle interne » au « contrôle externe » exercé sur la gestion⁶.

L'évaluation se démarque sensiblement du « contrôle interne », compte tenu de sa nature non systématique, et du « contrôle externe » étant donné, d'une part, son caractère volontaire et, d'autre part, la nature des faits relevés, qui ont pour le contrôle, plus ou moins, le statut de « preuves » (opposable aux tiers dans le cas du contrôle externe) et, pour l'évaluation, celui d'hypothèses stratégiques améliorées (Rapport de l'association finances gestion évaluation des collectivités territoriales, 2001).

Le contrôle de gestion propose et élabore des outils de gestion au service du management de l'organisation. Il permet de procéder à des évaluations de la performance, c'est-à-dire de l'efficacité, de l'efficacités, des synergies et de la flexibilité. Il s'agit d'un contrôle non seulement au sens de vérification, mais aussi au sens de pilotage, même si cette notion est porteuse d'une vision idéologique parfois critiquée. Le credo discutable du contrôle de gestion est qu'on ne pilote que ce que l'on mesure, ou dit autrement "ce qui n'est pas mesuré ne peut être géré".

1.2 Evaluation des politiques publiques sur le territoire

L'évaluation peut porter sur différents objets : actions, activités, stratégies, programmes d'actions, services ou organismes, etc. Les évaluations les plus rencontrées sont celles relatives aux politiques publiques et programmes d'actions.

Evaluer une politique publique territoriale, un programme ou un projet de territoire, c'est d'abord en mesurer l'efficacité à l'aide d'indicateurs de performance pour, dans un second temps, en apprécier la pertinence.

Donc l'évaluation des politiques publiques territoriale présente une double dimension :

⁶ Dans la pratique, le contrôle s'étend du « contrôle interne » au « contrôle externe », exercé sur la gestion. On distingue le contrôle organisationnel du contrôle interne. Le premier cherche à améliorer les règles et les procédures qui structurent les décisions et auxquelles les décideurs se réfèrent pour déterminer leurs comportements. Son domaine est donc très vaste et englobe les systèmes décisionnels et informationnels. Il ne se limite pas au seul contrôle technique. Autrement dit, le contrôle organisationnel doit donc assurer en temps réel le suivi et la qualité des processus décisionnels. Le second concerne la fixation des règles, des procédures et le respect de celles-ci. Il est défini par l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de l'entreprise qui a pour but, d'un côté d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information, de l'autre, l'application des instructions de direction et de favoriser l'amélioration des performances (C.f. l'ordre des Experts comptables et comptables agréés, 1977)

- Quantitative : elle mesure les effets de l'action publique territoriale en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre, notamment à l'aide d'indicateurs de performance ;
- Qualitative : elle porte un jugement sur la pertinence des objectifs et donc, éventuellement, peut conduire à en réviser le choix.

1.2.1 Les critères d'évaluation des politiques publiques sur le territoire

L'évaluation est basée sur un ensemble de questions évaluatives qui permettent d'apporter des réponses précises dans le but de déterminer un certain nombre de critères et de définir la réalisation des objectifs de développement⁷. Ces critères permettent ainsi d'atteindre des objectifs et à faire émerger les problématiques et les enjeux, les points forts et points faibles et à proposer des améliorations pour la suite de la mise en œuvre de la politique, du programme ou du projet territorial.

De ce fait, le critère d'évaluation, un point de vue d'appréciation, est le caractère, la propriété ou la conséquence de l'action sur la base desquels sera formulé un jugement. Qualitatif ou quantitatif, il doit être explicite, en précisant clairement sur quoi se fonde le jugement. Ainsi, il existe un certain nombre de critères pour juger une action, dont les plus courants sont : la pertinence, l'efficacité, l'efficace, l'impact.

1.2.1.1 Notion d'efficace

C'est l'adéquation entre les résultats obtenus et les moyens mobilisés (financiers et/ou humains) (par exemple coûts trop élevés par rapport aux prévisions ou par rapport aux résultats). C'est également la mesure de laquelle les résultats sont obtenus en minimisant les ressources utilisées. Ce critère permet à repérer, si l'on a fait les bons choix pour optimiser, qualitativement et quantitativement les moyens mis à disposition.

1.2.1.2 Notion de pertinence

La notion de pertinence est très subjective et difficile à mesurer. Toutefois on pourra admettre que la pertinence et la conformité des moyens et des actions mis en œuvre en vue d'atteindre

⁷ HUTEAU Serge., (2002), le Management public : élément de la stratégie, d'organisation, d'anticipation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales, p 27

un objectif donné. Autrement dit, elle vérifie l'adéquation des objectifs de l'intervention publique aux enjeux identifiés. Ces objectifs et enjeux sont notamment issus des besoins identifiés lors du diagnostic. De ce fait, Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du problème qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge.

1.2.1.3 Notion d'efficacité

Cela consiste à mesurer l'adéquation entre les résultats obtenus et les objectifs initiaux. L'efficacité est définie par le "bureau du vérificateur général du Canada" comme étant « la mesure dans laquelle un programme atteint les buts visés ou les autres effets recherchés.

1.2.1.4 L'impact

C'est l'appréciation des effets directs ou indirects générés par la politique, à moyen et à long terme sur les plans technique, économique, social, écologique, etc. En effet, l'action publique a souvent des effets plus larges que ceux explicitement visés par les décideurs. Ainsi, évaluer l'impact d'une politique publique consiste donc à en mesurer les conséquences pour la société et à s'interroger sur leurs caractères bénéfiques ou non.

Par contre, l'impact est différent des Résultats,⁸ qui sont des effets directs, escomptés ou non, positifs et/ou négatifs, obtenus au niveau de l'« objectif spécifique » d'une intervention publique.

1.2.2 Les indicateurs du suivi-évaluation des politiques publiques sur le territoire

1.2.2.1 La notion d'indicateur

Un indicateur est une variable, une donnée dont certaines valeurs sont significatives par rapport à la problématique traitée. La notion d'indicateur renvoie immédiatement à deux aspects inséparables : celui du choix de l'indicateur et ensuite de son interprétation (V. Gaulejac, M. Bonneti, J.Fraisse, 1995). Il n'est qu'une représentation partielle et approximative d'un phénomène. Il dépend beaucoup de la méthode de construction adoptée.

Un indicateur permet la mesure d'un objectif par une quantification (soit en termes de pourcentage, soit en délai, soit en ratios) ou une échelle permettant d'apprécier la qualité du service (de très bon à très mauvais).

⁸ D'après la définition de la commission européenne, les résultats sont des « avantages ou inconvénients que les destinataires obtiennent au moment de leur participation ou d'une intervention publique » (Cahier MEANS, 1997) (« extrants », « produits », « outcomes », « réalisations », « impacts »).

Un indicateur peut être soit quantitatif rendant compte d'une donnée directement mesurable, soit qualitatif. Il décrit généralement un état, une pression et/ou une réponse ne pouvant être appréhendés directement.

Les indicateurs quantitatifs doivent porter à la fois sur ce qui était prévu (valeurs cibles à définir dès l'évaluation ex ante et sur ce qui a été constaté. La mesure des écarts entre ce qui a été constaté et ce qui était prévu constitue l'un des fondements de l'évaluation (critère d'efficacité).

Un indicateur peut en agréger d'autres. Pour un indicateur agrégé, on parle plus souvent d'indice. Il doit exister une relation causale entre le fait mesuré (indiqué) et l'indicateur. L'utilité d'un indicateur dépend d'abord de sa capacité à refléter la réalité, mais aussi de sa simplicité d'acquisition et de compréhension. A chaque objectif est associé un indicateur qui permet de mesurer effectivement le niveau de réalisation atteint. Autrement dit, un indicateur est une représentation chiffrée de l'objectif à atteindre (A. El Ghadi, 2001)

D'une manière générale, un indicateur est un outil d'évaluation et d'aide à la décision (pilotage, ajustements et rétro correction) grâce auquel on va pouvoir mesurer une situation ou une tendance, de façon relativement objective, à un instant donné, ou dans le temps et/ou l'espace.

1.2.2.2 La construction d'indicateurs pertinents: un élément déterminant dans la mesure de la performance

Il est à souligner aussi qu'un indicateur efficace doit répondre à plusieurs critères :

- mesurable, fiable, précis et donc spécifique (il doit refléter effectivement les variations de ce qu'il est censé synthétiser ou mesurer)
- Compréhensible et utilisable par tous les acteurs (Protocole simple et applicable dans le temps, d'heure en heure ou d'année en année par exemple)
- Pertinent par rapport à l'objectif concerné (par exemple pour mettre en évidence les liens entre les différents composants du système ou de l'écosystème)
- Coût acceptable par rapport au service qu'il rend
- avoir une temporalité (ou parfois une échéance)

La mise en place d'indicateur répond à une double attente :

- disposer au plus près du terrain de données quantifiées permettant de mesurer l'avancement des projets (indicateurs de suivi), l'atteinte des objectifs fixés et

éventuellement les impacts, les effets d'entraînement que ces projets peuvent générer (indicateurs d'évaluation)

- disposer au niveau national d'une vision sur le déroulement du programme « pôles d'excellence rurale » (indicateurs de suivi) et mesurer les effets de la politique des pôles au regard des finalités ou des objectifs qui lui ont été assignés en matière, par exemple, de développement durable, d'innovation ou de dynamisme rural (indicateurs d'évaluation).

Son rôle consiste à

- Identifier des mécanismes propres à un domaine (indicateur sectoriel)
- Évaluer la pertinence ou de l'efficacité d'une réponse à un problème
- fournir des données quantifiées, il permet de déterminer concrètement le nombre et la qualité des dispositifs à mettre en place lors de la perturbation d'un milieu par l'Homme et ses activités.
- Évaluer la performance d'une organisation.

2. Processus de planification et de suivi évaluation des contrats programme du HCEFLCD

2.1 Démarche de gouvernance et de planification des programmes

Le Haut-Commissariat des eaux et forêts a mis en avant un nouveau mode de gouvernance qui s'appuie sur quatre cultures, à savoir :

- ☞ la **responsabilisation** à travers une déconcentration très poussée des moyens et une délégation importante des pouvoirs au profit des gestionnaires locaux (90%);
- ☞ la **culture du projet** par une intégration volontariste des actions retenues dans les différents programmes sectoriels du HCEFLCD ;
- ☞ la **contractualisation** qui favorise la négociation des objectifs à atteindre et la formulation adéquate des programmes à réaliser par les gestionnaires dans le cadre des contrats programmes ;
- ☞ la **reddition des comptes** qui suppose une transparence accrue et une évaluation de l'exécution du budget et des contrats programmes selon des critères prédéfinis.

A noter par ailleurs que, les programmes décennaux ont fait l'objet d'une programmation **triennale glissante**⁹ qui reprend les projets d'investissement prévus dans lesdits programmes tout en **les réactualisant**.

La démarche de programmation permet de faire le lien entre les **objectifs stratégiques** et le budget annuel et de présenter, aussi, le cadre de référence pour la contractualisation des rapports entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Elle permet également d'estimer de façon plus précise les dépenses d'investissement qui seront allouées dans le cadre du budget annuel. Il confère en définitive la visibilité requise aux stratégies arrêtées tout en facilitant leur traduction en actions budgétaires.

Il convient de souligner que la pratique de la contractualisation a permis de définir les responsabilités des Ordonnateurs et des Sous – Ordonnateurs. Les principales dispositions des contrats programmes se résument comme suit :

✎ **Engagement des services déconcentrés**

- ✓ Engagement de la totalité des crédits avant le 30 Juin ;
- ✓ Assainissement de la situation des marchés et des reliquats d'engagements antérieurs;
- ✓ Réception des prestations réalisées et paiement des décomptes (Taux d'émission 75% au minimum);

✎ **Engagement de l'administration centrale**

- ✓ Mise en place de la totalité des crédits avant la fin du Mois de Mars (programmes initiaux et modificatifs);
- ✓ Allocation du budget de fonctionnement négocié pour la mise en œuvre des programmes contractualisés;
- ✓ Appui et assistance aux Directions Régionales

⁹ Il est à préciser que l'adoption de ce levier de programmation triennale glissante de ses dépenses d'investissement plaide en faveur de l'utilisation du cadre de dépense à moyen terme (CDMT) préconisé dans le sillage de la réforme budgétaire en cours. L'introduction de ce dispositif ne semble poser a priori aucune difficulté. Le Haut-Commissariat possède, en effet, l'expérience et les compétences requises pour entamer la préparation d'un tel document qui retrace les projections relatives à l'ensemble des dépenses du Haut-Commissariat y compris celles du personnel et de fonctionnement et ce en rapport avec les ressources financières mobilisables. Cet instrument de programmation sert à la fois de lien entre les objectifs stratégiques et le budget annuel et de cadre de référence pour la contractualisation des rapports entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Il permet également d'estimer de façon plus précise les dépenses d'investissement qui seront financées dans le cadre du budget annuel. Il confère en définitive la visibilité requise aux stratégies arrêtées tout en facilitant leur traduction en actions budgétaires.

2.2 Système de gestion et de pilotage des programmes

Les innovations introduites en matière de pilotage des programmes ont touché aussi bien les acteurs que les outils de pilotage.

2.2.1 Acteurs du pilotage stratégique des programmes

La chaîne de responsabilité pour le pilotage des programmes du HCEFLCD est bien identifiée et les responsables locaux disposent des pouvoirs nécessaires pour leur mise en œuvre.

Par ailleurs, les liens existant au sein de la chaîne de responsabilité sont à la fois d'ordre hiérarchique, fonctionnel et contractuel. En plus des relations hiérarchiques découlant de l'organigramme en place, les objectifs assignés aux directions régionales (DREF) font l'objet d'une contractualisation annuelle et leur évaluation est soumise à l'appréciation d'instances fonctionnelles créées à cet effet. Le pilotage global des programmes du HCEFLCD est assuré respectivement par le Conseil d'évaluation et d'orientation et le comité de suivi et de l'évaluation.

Le Conseil d'évaluation et d'orientation est un organe, présidé par Monsieur le Haut-Commissaire aux Eaux et forêts et à la Lutte contre la Désertification qui se réunit au moins une fois par an (janvier de l'année N+1) pour évaluer le processus de mise en œuvre des budgets programmes de l'exercice écoulé (performances enregistrées en matière d'exécution budgétaire, **indicateurs de performance...** et fournir les orientations et les éléments de cadrage de l'exercice en cours.

2.2.2 Outils de pilotage

Les outils de pilotage mis en place concernent notamment la contractualisation et le dispositif de suivi évaluation.

2.2.2.1 La contractualisation

En tant que pratique managérielle publique, le contrat programme constitue un instrument précieux pour le pilotage des activités du Haut-Commissariat. Les avantages offerts par ce dispositif sont multiples :

- Il a conforté la culture de la gestion par objectifs ;
- Il a favorisé le dialogue entre les parties prenantes ;
- Il a offert plus de visibilité aux services gestionnaires quant aux moyens disponibles et aux objectifs à atteindre ;

- Il a amélioré la transparence en arrêtant un calendrier d'exécution et des mécanismes de suivi ;
- Il a permis de responsabiliser les gestionnaires territoriaux tout en leur permettant de connaître les marges de manœuvre et l'autonomie dont ils disposent. La responsabilité va de pair avec une certaine liberté d'action mais n'exonère pas du devoir de rendre des comptes.

Toutefois, la contractualisation ne couvre pas encore toutes les activités assurées par les services extérieurs. Des missions aussi importantes que l'exploitation forestière, la police forestière, les affaires contentieuses... restent en dehors du champ d'application des contrats programmes. L'appréciation de la performance des services opérationnels ne peut être dans ces conditions que partielle.

Par ailleurs, les indicateurs de performance retenus dans lesdits contrats se limitent uniquement aux taux d'exécution budgétaire et à certains délais prévus au procédurier technique (lancement et approbation des marchés, préparation des sols, plantation, etc.). Ce dispositif institutionnel gagnerait, par conséquent, à être consolidé dans la mesure où :

- ☞ Il ne couvre pas tous les aspects de la performance des directions territoriales (DREF) ;
- ☞ Il ne précise pas les responsabilités respectives des différents intervenants dans l'exécution des contrats programme ;
- ☞ Il ne présente pas de lien explicite avec les objectifs stratégiques qui ressortent des programmes pluriannuels.

Aussi, est-il recommandé d'élargir le périmètre des contrats programmes pour inclure les autres activités des services extérieurs tout en veillant à leur associer des indicateurs de performance appropriés. A ce titre, il est préconisé également d'ajouter aux indicateurs financiers (taux des engagements et des émissions) déjà adoptés des indicateurs qualitatifs de réussite des programmes sur lesquels les services extérieurs devront s'engager. Enfin, il est souhaitable de procéder à l'uniformisation des feuilles de route triennales adoptées pour les directions centrales suivant un canevas-type.

2.2.2.2 Le suivi évaluation

Parmi les nouveautés du décret n° 2-04-503 du 1 février 2005 portant attributions et organisation du HCEFLCD figure la création du service de suivi évaluation qui relève de la direction de la planification, du système d'information et de la coopération (DPSIC).

La mise en place de cette entité semble ainsi répondre au souci d'assurer le suivi de la démarche de pilotage de la performance engagée depuis 2004. Il a pour mission principale de surveiller les conditions d'exécution des contrats programmes et d'alerter la direction chaque fois que des difficultés ou des retards sont relevés dans la réalisation des actions prévues dans le cadre desdits contrats. A cet effet, le service est chargé de recueillir et d'analyser l'information relative à l'exécution des contrats programmes.

En outre, et dans le but d'assurer un suivi rapproché du déroulement des contrats programmes, les services de gestion et de programmation (SGP) rattachés aux DREF ont été désignés comme relais régionaux du dispositif de suivi évaluation. Ils ont notamment pour rôle de centraliser les états mensuels de suivi des contrats programmes élaborés par les services provinciaux relevant de leur ressort territorial.

L'instauration de ce dispositif a permis d'assurer des avancées incontestables en matière de responsabilisation des acteurs locaux. Il a favorisé en outre une plus grande réactivité des services centraux face aux difficultés qui entravent le bon déroulement des budgets programmes.

Dans l'ensemble, le HCEFLCD a franchi des pas décisifs dans la mise en place d'un système de suivi évaluation. Le dispositif s'appuie sur de nombreux outils (procéduriers, canevas de suivi, indicateurs, etc.) dont l'exploitation et le traitement sont assurés par le biais d'une solution informatique développée récemment sous Access (application Mitaq).

Le champ d'intervention du service de suivi évaluation devrait, toutefois, s'élargir et ce parallèlement à celui de la contractualisation pour cerner les autres dimensions de la performance du département. Le domaine de suivi évaluation pourrait s'étendre dans un premier temps au volet recettes propres alimentant les comptes spéciaux du Haut-Commissariat. L'élargissement du périmètre de responsabilité du service est du reste le gage pour sa mutation à terme en un véritable service de contrôle de gestion dont les prérogatives s'étendent à l'analyse de toutes les activités du HCEFLCD.

2.3 Dispositif de suivi-évaluation des Contrats-programme du HCEFLCD

Le suivi évaluation constitue un pilier fondamental en matière de management des organisations. L'appréciation de la performance des programmes et des projets se mesure à l'aune d'un certain nombre d'indicateurs qui s'appuie sur un solide travail de collecte de données (données existantes, données à récolter, instruments à construire...). Ces indicateurs permettent aux gestionnaires territoriaux de suivre l'avancement des actions entreprises dans le cadre des contrats-programme, d'en déterminer les résultats et de prendre les mesures correctives qui amélioreront la prestation du service.

Cependant, la question centrale qui nous interpelle est celle liée à la pertinence et à la fiabilité des indicateurs de performance utilisée par le département. Quelle est la nature de ces indicateurs de suivi? Comment procède-t-on à leur construction (périodicité, documents, supports de suivi)? Renseignent-ils pertinemment sur le degré de performance souhaité pour juger l'efficacité de la politique de contractualisation ?

2.3.1 Modalités de collecte et de traitement de l'information : Système d'information du HCEFLCD

La mise en place d'un système d'information opérationnel informatisé de collecte de saisie, d'exploitation et de gestion de l'information, est une condition sine qua none de la stratégie du suivi évaluation (réduction des délais et des coûts liés à la préparation et la saisie des informations et se focaliser à l'analyse, au traitement et à l'établissement des rapports de suivi évaluation).

Le schéma directeur informatique du HCEFLCD a été élaboré en 1994 dans le but de moderniser les méthodes de travail, d'assurer un meilleur pilotage des activités forestières et d'accompagner le processus de régionalisation.

De façon générale, l'architecture globale issue du schéma directeur informatique présente les caractéristiques suivantes :

- La qualité du système d'information, dans sa globalité, n'est pas intégrée : la cohérence et l'intégrité des données n'ont pas été prises en considération, ce qui a engendré des difficultés dans la réalisation de certaines activités très importantes notamment la consolidation et la génération automatique de l'information et des données, l'élaboration des statistiques,....;

- L'absence de possibilités d'échange d'informations entre les différentes bases de données. Les mêmes données peuvent ainsi être saisies plusieurs fois dans plusieurs applications ce qui occasionne des redondances et des incohérences au niveau des bases de données ;

A cet égard, il s'avère fort intéressant de soutenir l'option prise en faveur de la technologie orientée WEB par l'intégration des applications existantes dans le cadre d'un système informatique centralisé. Cette solution qui présente des avantages indéniables en termes de coût, de sécurité et d'exploitation devrait se focaliser, une fois la solution de gestion des ressources budgétaires redéployée, sur les applications relatives à la sécurisation et au développement forestier.

De même il est recommandé de lancer une étude pour l'adoption d'un nouveau schéma directeur informatique et ce en liaison avec le changement de l'orientation technologique et surtout l'élargissement des missions du HCEFLCD. Ce plan directeur donnera, par ailleurs, plus de sens et de visibilité aux actions entreprises pour la modernisation du système d'information du Haut-Commissariat.

2.3.2 Portée et pertinence des indicateurs utilisés

Les indicateurs adoptés par le Haut-commissariat pour la présentation de son budget sont de simples indicateurs d'activité physique. Ils renseignent beaucoup plus sur l'activité des services que sur les résultats attendus (nombre de kilomètres de pistes ouvertes, nombre d'hectares reboisés ou aménagés, etc.). Les indicateurs d'activités sont liés aux actions composant les programmes et non pas aux objectifs sous tendant la mise en œuvre desdits programmes.

Le Haut-commissariat adopte également des indicateurs pour le suivi et l'évaluation interne de la performance des sous ordonnateurs dans la réalisation des contrats-programme annuels régionaux (taux d'engagement, taux d'émission). Ce qui n'est pas le cas pour les services centraux qui, contrairement aux services déconcentrés, ne sont pas liés par des contrats d'objectifs formalisés.

Outre, les indicateurs d'activités associés aux morasses budgétaires, la Direction du développement forestier utilise, en plus des indicateurs financiers (taux d'engagement et taux d'émission), l'indicateur « taux de réussite » des opérations de reboisement.

Au niveau des services déconcentrés, l'évaluation des travaux de reboisements est faite moyennant un indicateur qui renseigne sur la réussite du reboisement. Au niveau de chaque

campagne de reboisement, deux documents pertinents sont élaborés à savoir, le bilan provisoire (fin Avril) qui arrête les réalisations à la fin de la campagne et le bilan définitif (fin Octobre) qui arrête les superficies réussies après la première saison estivale.

A la fin de chaque année et après la fin de l'opération de reboisement, le bilan définitif permet d'évaluer les superficies réussies en prenant comme taux minimum de reprise 60% des plants mis en terre. Alors que le **bilan provisoire** établi à la fin de la campagne de reboisement renseigne sur la performance des réalisations des programmes de reboisement. Les actions des contrôles pouvant être trop axés sur les aspects quantitatifs au détriment d'une approche qualitative.

Par ailleurs, des fiches d'identité des indicateurs ne sont pas disponibles au niveau de toutes les directions régionales du HCEFLCD. Or, il est essentiel que les indicateurs soient bien documentés, de manière à permettre d'analyser et d'interpréter leur signification en toute connaissance de cause. Chaque indicateur doit faire l'objet d'une fiche signalétique explicitant ses conditions d'élaboration et désignant l'organisme en charge de la collecte et de la centralisation des données. Les limites ou les biais de l'indicateur doivent être impérativement signalés.

Encadré

Type de Fiche de présentation d'un indicateur :

Intitulé de l'activité

Intitulé / définition de l'indicateur /nature de l'indicateur

Objectif / axe de performance auquel il se rattache

Sources de données

- Mode de collecte des données : routine, enquêtes,....
- Service responsable de la collecte des données de base
- Service responsable de la synthèse des données

Valeur de l'indicateur

- Unité de mesure
- Périodicité
- Dernière valeur connue
- Cible fixée

Interprétation et limites de l'indicateur

- Préciser la signification et les modalités d'interprétation
- Préciser les limites et les biais connus de l'indicateur
- Risques et fragilité des données
- Justifier son choix

Commentaire

Source : Rapport d'évaluation et entretien avec les auditeurs de l'Inspection générale des finances (IGF), 2006

2.4 Evaluation de la mise en œuvre des contrats-programme :

Le Haut-Commissariat a mis en place une **démarche de gestion axée sur les résultats**. Elle représente un aspect important du contexte de la réforme budgétaire au Maroc et met la performance au cœur de ses préoccupations. La démarche repose sur la clarification des objectifs stratégiques, leur déclinaison en programmes d'actions budgétisées dans **une logique de résultats et d'efficience**.

Les indicateurs de performance fixés par le département des eaux et forêts en matière d'exécution budgétaire des contrats programmes est de l'ordre de 95 % pour les taux d'engagement et 75 % pour le taux d'émission. Ces taux reflètent la capacité des sous ordonnateurs à gérer et à mobiliser les ressources budgétaires dont ils disposent que dans la bonne programmation budgétaire des actions prévues dans le cadre des contrats-programme.

A titre d'illustration, durant la période 2003-2007, les taux d'engagement et d'émission ont évolué positivement allant respectivement de 83% et 35% en 2003 à 95% et 63% en 2007. Cependant le taux global d'émission des crédits a connu une baisse puisqu'il a reculé de près de dix points de pourcentage en s'établissant à 49,8% en 2008 contre 63% une année auparavant. Ce résultat s'avère de ce fait très loin de l'objectif de 75% inscrit comme taux minimal d'émission des crédits dans les contrats programmes.

Cette contre-performance ainsi enregistrée au niveau des émissions des crédits s'avère d'autant plus singulière que ce ratio avait marqué une nette tendance à la hausse au cours des cinq dernières années (35% en 2003, 47% en 2004 et 56% en 2006, 63% en 2007). Plusieurs raisons entravent l'aboutissement à 75% du taux fixé par le contrat programme dont on peut citer notamment :

- la programmation inadaptée des crédits de paiement aux particularités des activités forestières telles que les programmes de reboisement ou les études d'aménagement qui chevauchent sur deux exercices et dont la durée dépasse souvent l'année. Cette situation entraîne inmanquablement un entassement des crédits de report que les mesures de réduction des crédits en cours d'année ne parviennent pas à atténuer ;
- la revue à la hausse des objectifs annuels retenus au titre de l'exercice 2008 par le HCEFLCD notamment en matière de reboisement, d'aménagement des bassins versants et de sécurisation du domaine forestier ;

- les contraintes propres à l'environnement du secteur forestier en général et aux actions biologiques en particulier qui se sont accentuées au cours de l'année 2008 (oppositions de la population, résiliations...)
- le retard pris dans la délégation d'une grande partie des crédits des comptes d'affectation spéciale en raison de la communication tardive par les services de la Trésorerie Générale du Royaume de la situation du solde disponible à la fin de l'exercice et ce tant pour le fond forestier national (FNF) que pour le fond de la chasse et de la pêche continentale (FCPC).

On peut tirer de ce qui précède que même si le taux d'engagement budgétaire des contrats programme atteint 95%, le taux de réalisation physique ne dépasse guère 40 à 50% (cas des travaux de reboisements). Cet état de fait démontre que l'indicateur budgétaire retenu comme critère unique jugeant la performance réelle des sous ordonnateurs n'est pas pertinent et ne peut avoir de sens que s'il est corrélé avec d'autres indicateurs physiques comme la superficie reboisée/an (ha), la qualité des prestations rendues, le nombre de journée de travail créée /an, la superficie délimitée et homologuée / an, la superficie traitée contre l'érosion hydrique en ha ...).

Cependant, l'indicateur (taux de réussite¹⁰) retenu par le Haut-Commissariat pour l'évaluation de l'exécution des contrats programmes relatifs aux travaux de reboisements est un **indicateur simple** qui reste insuffisants pour apprécier la performance des gestionnaires territoriaux. Cependant, la réflexion doit être menée dans le cadre **d'une démarche qualité**, vers la construction des **indicateurs composites** relatifs à l'évaluation d'**impacts et aux effets multiplicateurs des actions du Haut-Commissariat** sur le développement durable des ressources naturelles et sur le développement socio-économique aux niveaux local et régional.

¹⁰ A titre d'illustration, l'établissement du bilan définitif de travaux de reboisement, est l'occasion saisie chaque année par le département des eaux et forêts pour faire le point sur les résultats enregistrés à l'issue de la dernière campagne de plantations (superficie plantée, superficie réussie), après le passage du cap de l'été, en prenant comme taux minimum de reprise 60 % des plants mis en terre. Autrement dit, on considère qu'un périmètre de reboisement comme réussi que si le taux de reprise des plants y est supérieur ou égal à 60%.

3. Vers une performance du processus de planification et de suivi évaluation des contrats programmes

La démarche de contractualisation présente certaines difficultés liées notamment à la performance des outils de pilotage et de contrôle, au suivi et évaluation des contrats et aux défaillances constatées en ce qui concerne les mesures d'accompagnement indispensable pour la réussite de la démarche.

3.1 Analyse et diagnostic et de la démarche

Les résultats des entretus ont permis de faire le point sur les points forts, les points faibles et les facteurs de blocage qui entravent la bonne marche de cette démarche tout en essayant d'en chercher les causes et d'apporter les solutions adéquates.

3.1.1 Apport et limites de la démarche de contractualisation

La contractualisation constitue un instrument précieux pour le pilotage des activités du HCEFLCD. Les avantages offerts par ce dispositif sont multiples :

- Il a conforté la culture de la gestion par objectif ;
- Il a favorisé le dialogue entre les parties prenantes ;
- Il a offert plus de visibilité aux services gestionnaires quant aux moyens disponibles et aux objectifs à atteindre ;

Les bienfaits de cette démarche entamée par le HCEFLCD n'a pas tardé à se manifester à travers certains indicateurs, dont notamment :

- La mise à disposition des crédits au niveau déconcentré qui se fait désormais avec une plus grande célérité ;
- Le niveau global très satisfaisant des engagements des dépenses ;
- Le taux global des émissions qui est en constante progression depuis l'adoption de cette démarche ;
- Une gestion plus rigoureuse des crédits budgétaires.

Cependant, ce dispositif présente certaines difficultés qui mettent en cause l'effectivité de la mise en œuvre de la démarche contractuelle. En effet, l'évaluation des contrats programme relate un certain nombre de problèmes inhérents aux respects des engagements réciproques de l'administration centrale et des services déconcentrés :

- Ecart constatés entre les objectifs fixés et les réalisations ;

- Retards considérables constatés en ce qui concerne la mise en œuvre des actes administratifs nécessaire à la marche du processus (approbation des marchés par l'administration centrale, envoi tardif des crédits, échange d'information...) ;
- Envoi tardif des documents de suivi et d'évaluation ;
- Fiabilité des informations transmises par les services déconcentrés ;
- Rationalisation du fonctionnement des services ;
- Difficultés des services déconcentrés à se familiariser aux principes de la contractualisation....

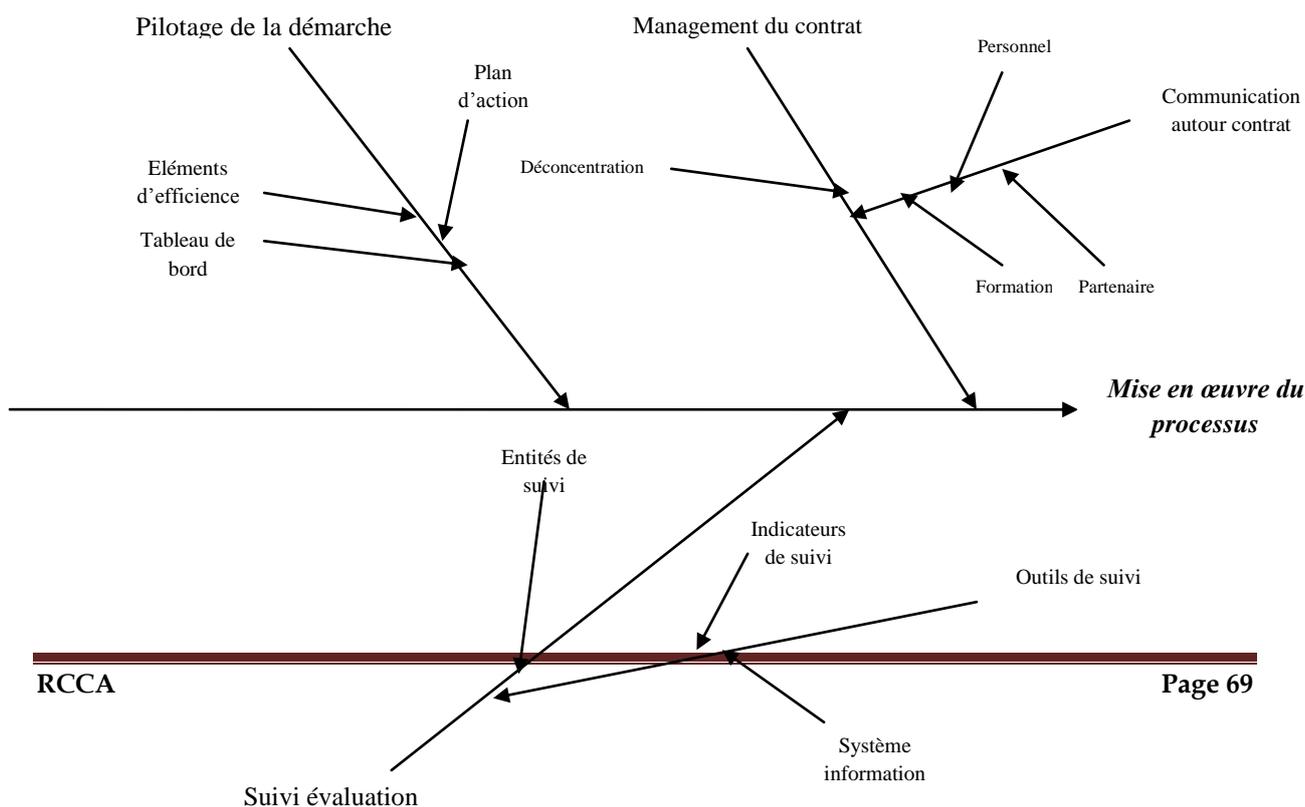
Ainsi, il ne va pas sans dire que la qualité de notre système de contractualisation interne est encore à l'état d'expérimentation. C'est ainsi que nous devons multiplier les efforts pour améliorer ce processus. Le pari aujourd'hui, est de généraliser cette expérience à l'ensemble des activités du HCEFLCD afin de faire du contrat un outil de gestion banalisé.

3.1.2 Diagnostic de la démarche

Le diagnostic de la démarche contractuelle entamée par le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts, montre que ce processus est entaché de plusieurs problèmes liés notamment à la performance des outils de pilotage et de contrôle, au suivi et évaluation des contrats et aux défaillances constatées en ce qui concerne l'accompagnement de la démarche contractuelle.

Le diagramme de causes-effets ci-dessous, présente les principales causes à l'origine des difficultés de mise en œuvre de la contractualisation.

Diagramme des causes-effets



3.1.2.1 Les outils de pilotage et de contrôle

▪ Eléments d'efficience

L'opérationnalisation du cadre stratégique par les services déconcentrés fait recours à des outils de gestion appropriée appliqués dans toutes les étapes de planification, depuis le diagnostic et la formulation stratégique jusqu'à la budgétisation des actions. Cependant, et en ce qui concerne l'estimation des dépenses, instrument essentiel pour permettre l'efficience des programmes, le département ne dispose pas de normes issus d'un référentiel objectif et formalisé permettant de standardiser l'estimation des dépenses. Outre, l'absence d'éléments objectifs d'arbitrage concernant l'allocation de ressources.

▪ Tableaux de bord

L'absence d'un véritable système d'information performant reliant tous les services déconcentrés du HCEFLC alimentant les tableaux de bord, constitue une entrave au suivi des indicateurs de performance.

Ces tableaux de bords donnent en temps réel les informations sur les écarts constatés entre les objectifs et les réalisations pour engager des actions correctives et alerter sur certains dérapages possibles.

▪ Plan d'action

Il est à signaler que le processus de la contractualisation au niveau du HCEFLC se déroule sans la mise en œuvre du plan d'action aussi bien des structures centrales que des services déconcentrés. Il va sans dire que le plan d'action comporte certaines précisions liées notamment à l'organisation, la définition précise des rôles et des responsabilités et à l'échéancier des interventions..., sont indispensables pour avoir plus de visibilité sur les conditions de déroulement des actions, mais également sur la clarification des engagements réciproques de l'administration centrale et des services déconcentrés.

3.1.2.2 La gestion et le suivi évaluation du contrat

Le système de gestion et de suivi du contrat souffre également de nombreuses difficultés liées notamment aux entités et outils de suivi.

Entités de suivi : le service de suivi évaluation permet d'assurer le suivi de la démarche de **pilotage de la performance** de la contractualisation. Il a pour mission principale de surveiller les conditions d'exécution des contrats programmes et d'alerter la direction chaque fois que des difficultés ou des retards sont relevés dans la réalisation des actions prévues dans le cadre

desdits contrats. A cet effet, le service est chargé de recueillir et d'analyser les informations relatives à l'exécution des contrats programmes.

L'instauration de ce dispositif a permis d'assurer des avancées incontestables en matière de **responsabilité des acteurs locaux**. Cependant ce dispositif gagnerait à être consolidé. En effet, la structure des entités de suivi et d'évaluation manque de ressources humaines et de moyens pour mener à bien la mission qui lui est assigné.

Outils de suivi : les indicateurs de performance sont un moyen d'apprécier les divers aspects d'un projet, programme ou stratégie de développement. Lorsqu'ils s'appuient sur un solide travail de collecte de données puis d'analyse et de diffusion de ces informations, ces indicateurs permettent aux gestionnaires de suivre l'avancement de l'action entreprise, d'en déterminer les résultats et de prendre les mesures correctives qui améliorent la prestation du service.

Il faut noter cependant que, les indicateurs utilisés pour le suivi et d'évaluation ne présentent pas de lien explicite avec les objectifs stratégiques qui ressortent des programmes pluriannuels. Le système de suivi ne couvre pas tous les aspects de la performance de la contractualisation, puisqu'il se limite seulement au suivi des indicateurs d'activités (délai d'exécution, engagement, émission...) et ne rend pas compte des aspects liés au résultat des opérations réalisées.

Par ailleurs, au niveau du département, **des fiches d'identité des indicateurs** ne sont pas disponibles. Or, il est essentiel que les indicateurs soient bien documentés, de manière à permettre d'analyser et d'interpréter leur signification en toute connaissance de cause. Chaque indicateur doit faire l'objet d'une fiche signalétique explicitant ses conditions d'élaboration et désignant l'organisme en charge de la collecte et de la centralisation des données. Les limites ou les biais de l'indicateur doivent être impérativement signalés.

En ce qui concerne l'échange de l'information, la centralisation et la consolidation des informations relatives au suivi de la mise en œuvre des contrats programmes s'effectuent par des fichiers électroniques, format Excel. Ces fichiers destinés aux différents sous ordonnateurs sont renseignés avec une périodicité mensuelle et transmis au niveau central pour la consolidation des informations au niveau central.

Toutefois, ce dispositif de suivi évaluation présente certaines difficultés liées principalement à l'inconfort de visualiser aisément l'ensemble des informations requises, au risque d'introduire des erreurs au cours de la saisie devant la difficulté pour les services

déconcentrés de renseigner des canevas sous Excel d'une manière facile ainsi l'absence d'une procédure de validation. Ces facteurs limitatifs ont tendance à constituer une difficulté à consolider au niveau central des situations de suivi évaluation émanant des services déconcentrés, ce qui met en cause la fiabilité de l'information ainsi que des retards constatés dans la transmission des pièces périodiques.

3.2 Clés de réussite de la démarche Contractuelle

En dépit des éléments du diagnostic établi ci-dessus, il apparaît ainsi que la réussite de la démarche contractuelle est fonction de la mise en place d'éléments indispensables qui assurent l'efficacité et l'efficacités de la démarche. Ces éléments, qui concernent aussi bien le processus de mise en œuvre que l'accompagnement de la démarche, sont déclinés comme suit :

3.2.1 Eléments indispensable à la mise en œuvre de la démarche :

3.2.1.1 Le système d'information

L'efficacité de la **fonction de suivi** reste tributaire de la mise en place d'un **système d'information opérationnel de collecte, d'exploitation et de gestion de l'information**. Il permet entre autres de :

- Réduire les délais et les coûts liés à la préparation et la saisie des informations ;
- Remédier au retard dans la communication, par les sous ordonnateurs, des situations périodiques de suivi ;
- Prévenir les discordances des situations ;
- Déceler avec célérité les écarts entre l'exécution du budget et les objectifs recherchés ;
- Anticiper et réagir à temps aux différentes contraintes qui peuvent surgir au cours de l'exécution des contrats programmes ;
- Libérer le personnel des tâches administratives pour se consacrer plus au processus de suivi et d'évaluation.

C'est sur la base de l'information de qualité que la programmation des projets pourrait être judicieuse, que la fonction de suivi et d'évaluation des réalisations devient facile et efficace et que le rapport de performance devient significatif.

3.2.1.2 Le contrôle de gestion

Parmi, les principales causes qui entravent la mise en œuvre effective du processus de la contractualisation, l'absence d'outils de pilotage qui assurent la traçabilité de l'entente entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Le contrôle de gestion¹¹, en tant qu'outil de pilotage, est en effet un élément essentiel de la contractualisation, dans la mesure où il permet d'assister ce processus depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Dans cette perspective, le contrôle de gestion fait appel à des systèmes de pilotage de la performance (construction et suivi opératoire des tableaux de bords) et d'analyse des coûts, qui constituent de véritables supports de management de la contractualisation. Comme outil de pilotage, le contrôle de gestion est une démarche continue qui intervient le long du processus de la contractualisation¹².

Les techniques de contrôle de gestion permettent également de procéder à des comparaisons entre entités et structures de problématiques de gestion proches (exemple : services déconcentrés présentant les mêmes caractéristiques), afin de disposer d'éléments objectifs d'arbitrage et d'allocation de ressources.

En cours d'action, le contrôle de gestion permet notamment au gestionnaire de vérifier qu'il tient le « bon cap » par rapport à ses objectifs et donc de prendre des mesures correctives nécessaires pour redresser la situation lorsque l'écart par rapport à l'objectif prévu est considéré comme trop important. En matière de rationalisation du fonctionnement des services, le contrôle de gestion, permet aux gestionnaires de disposer de repères pour connaître et suivre la répartition de la consommation de l'enveloppe globale du service déconcentré, de suivre l'évolution de certaines dépenses sensibles, d'alerter sur certains dérapages possibles au regard du volume et de la nature de l'activité des services. Par ailleurs, en fin d'action, il permet notamment de mesurer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints et à quel coût.

¹¹ Pour mieux comprendre cette dimension du contrôle de gestion, il est possible de faire référence au « triangle du contrôle de gestion ». Ce schéma met en relation les moyens alloués au gestionnaire, les objectifs qui lui sont fixés et les réalisations. La pertinence se définit comme le rapport entre les objectifs et les moyens qui leur sont consacrés. L'efficacité est le rapport entre les moyens et les réalisations. L'efficacités mesure le rapport entre les objectifs initialement fixés et les réalisations. Ces réalisations concernent notamment le résultat final de l'action des administrations (ou impact) et le niveau de qualité atteint, qui sont avec l'efficacité les deux autres dimensions de la performance.

¹² Le contrôle de gestion permet de préparer l'action en amont, par l'élaboration des budgets et en aidant à la fixation des objectifs et à l'allocation des moyens. Les ratios budgétaires utilisés par le contrôle de gestion ont pour objectifs de faciliter la préparation budgétaire et d'éclairer les réflexions pour mettre en places des normes d'estimation des dépenses. Ces ratios permettent d'établir des données standard permettant d'affiner la prévision budgétaire et de construire un budget de dépenses de fonctionnement.

3.2.2 Les mesures d'accompagnement

Afin de garantir la réussite du processus de la contractualisation, il est nécessaire de prendre des mesures permettant de créer les conditions favorables pour l'appropriation de la démarche.

3.2.2.1 Le management interne et externe du contrat

Il est nécessaire d'insister sur la dimension de management participatif du contrat, qui consiste à associer largement les agents à la négociation, donnant ainsi tout son sens à l'expression «dialogue de gestion».

L'existence du contrat puis sa mise en œuvre est valorisant pour le service concerné. Il y a donc lieu d'organiser également une communication en direction de l'extérieur : élus, usagers, médias, organismes partenaires, autres entités administratives.... Dans ce sens, il peut être souhaitable de faire appel à des professionnels pour élaborer une stratégie de communication de la démarche contractuelle.

Par ailleurs, il y a lieu de mettre en place un guide portant sur la stratégie de contractualisation regroupant les outils méthodologiques pour l'opérationnalisation de cette stratégie. L'objectif de ce guide est de mettre à la disposition des acteurs aussi bien au niveau central que déconcentré un outil de travail uniforme et standard, permettant la mise en œuvre et la maîtrise du processus du dispositif de contractualisation.

3.2.2.2 La mise en place d'une stratégie de formation

Le développement des ressources humaines constitue un des piliers de la nouvelle gestion axée sur les résultats. Former, guider et accompagner en misant sur l'intelligence des interlocuteurs, devraient faire l'objet d'une stratégie de formation qui consiste à impliquer de nouvelles valeurs de gestion permettant l'apprentissage collectif de la complexité et de l'ampleur de la démarche contractuelle.

Dorénavant, les concepts : contrôle de gestion, technique de suivi évaluation, gestion axée sur les résultats, système d'information, tableaux de bord, indicateurs, efficacité, efficience, performance, impacts, etc. devront servir pour thème de formation et de qualification des gestionnaires ainsi que leurs personnels, afin d'introduire les concepts clés de la démarche contractuelle. A cet effet, il est recommandé de procéder à :

- La déconcentration de la formation en sens que la plupart des actions de formation devront être organisées à l'échelle régional avec la mise en place d'un réseau

régionalisé des responsables de la formation continue pour mieux révéler et exprimer les besoins de formation ainsi que les aspects de compétence à parfaire;

- La systématisation des actions de formation dans le cadre d'un plan formalisé ;
- Mettre en place un dispositif de suivi évaluation des actions de formation permettant d'évaluer l'impact de la formation continue en mettant en place des indicateurs qualitatifs permettant d'établir le lien entre la formation et contractualisation ;
- Initier des programmes de formation à distance étant donnée le caractère déconcentré de la démarche. La formation à distance présente des avantages indéniables tant du point de vue coût que de la nature de la formation elle-même qui assure une grande flexibilité et surtout une individualisation de la formation en fonction des besoins de chaque personne.

Conclusion

Le diagnostic du système de planification et du suivi évaluation des contrats programme a permis de mettre en évidence de nombreux points forts qui fondent le mode de gouvernance du département. Parmi les points de force, on peut notamment évoquer :

- Adéquation de la structure organisationnelle adoptée février 2005 avec les missions dévolues au département ;
- L'existence d'un cadre de planification stratégique assurant la traduction des grandes orientations du HCEFLCD en programmes opérationnels régionalisés ;
- L'option en faveur d'une politique avancée de déconcentration des moyens et d'une contractualisation des relations avec les directions régionales ;
- L'existence d'un dispositif de suivi évaluation pour le pilotage des activités des directions régionales.

La contractualisation des relations avec les directions territoriales s'avère un moyen efficace pour favoriser un meilleur usage des ressources et améliorer la qualité de leur gestion. Les bienfaits de cette démarche n'ont pas tardé à se manifester à travers certains indicateurs dont notamment :

- ☞ La mise à disposition des crédits au niveau des sous-ordonnateurs qui se fait désormais avec une plus grande célérité ;
- ☞ Le niveau global très satisfaisant des engagements des crédits;
- ☞ Une gestion plus rigoureuse des crédits budgétaires.

Par ailleurs, les indicateurs de performance retenus dans lesdits contrats se limitent uniquement aux taux d'exécution budgétaire et à certains délais prévus au procédures technique (lancement et approbation des marchés, préparation des sols, plantation, etc.). Ce dispositif institutionnel gagnerait, par conséquent, à être consolidé dans la mesure où :

- ⚡ Il ne couvre pas tous les aspects de la performance des directions territoriales¹³ notamment l'exploitation forestière, les affaires contentieuses...
- ⚡ Il ne précise pas les responsabilités respectives des différents intervenants dans l'exécution des contrats programme ;
- ⚡ Il ne présente pas de lien explicite avec les objectifs stratégiques qui ressortent des programmes pluriannuels.
- ⚡ Des écarts constatés entre les objectifs fixés et les réalisations, ainsi que des retards dans la mise en place des actes administratifs inhérents à la contractualisation (échange d'information, fiabilité des données et envoi tardif des documents de suivi...)

Par ailleurs, les indicateurs retenus par le département des eaux et forêts pour l'évaluation de l'exécution des contrats programmes sont des simples indicateurs d'activité restent insuffisants pour apprécier l'efficacité, la pertinence des investissements. A ce titre, les gestionnaires territoriaux doivent être contrôlés et évalués sur la base de leurs performances au-delà des aspects comptables et budgétaires.

Aussi, est-il recommandé d'élargir le périmètre des contrats programmes pour inclure les autres activités des services extérieurs tout en veillant à leur associer des indicateurs de performance appropriés¹⁴. A ce titre, il est préconisé également d'ajouter aux indicateurs financiers (taux des engagements et des émissions) déjà adoptés des indicateurs qualitatifs de réussite des programmes sur lesquels les services extérieurs devront s'engager.

Ainsi, et dans le cadre d'une démarche qualité¹⁵ une réflexion profonde doit être menée pour renforcer le système actuel de performance par la construction des indicateurs composites ou synthétiques d'évaluation pouvant traduire la finalité des programmes et leur impact sur le

¹³ L'appréciation de la performance des services opérationnels ne peut être dans ces conditions que partielle.

¹⁴ Il serait judicieux à cet égard d'assurer un élargissement du périmètre de responsabilité du service de suivi évaluation et de sa mutation à terme en un véritable service de contrôle de gestion dont les prérogatives s'étendent à l'analyse de toutes les activités du HCEFLCD.

¹⁵ Dans le même sens, l'élaboration d'un système d'évaluation standard et participatif sur le terrain et la définition des indicateurs d'évaluation pertinents à l'échelle infra territoriale s'impose pour apprécier de manière opérationnelle la qualité des prestations, afin d'orienter les choix des gestionnaires et pouvoir explorer les scénarii et les perspectives prometteuses pour une meilleure gestion de son action sur le terrain.

développement durable des ressources naturelles et sur le développement socio-économique aux niveaux local et régional.

Enfin, l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des programmes ne peut atteindre pleinement pertinence, validité que si étaient réunies un ensemble de conditions, tenant notamment à l'existence d'un système d'information performant¹⁶, l'amélioration du processus de la formation continue ainsi que d'outils et de processus de gestion et de pilotage, intégrés, déclinés à tous les niveaux du département.

Références bibliographiques :

Ali Bouabid, (2011), l'évaluation, une exigence démocratique, Working Paper

Ali Bouabdi, Larbi Jaidi et Mohamed Harakat, (2004), « l'Evaluation de l'action publique : pistes pour un débat » Friederich Elbert Stiftung et Fondation Abderrahim Bouabid

Ali SEDJARI., (2004), Administration, gouvernance et décision publique, édition l'Harmattan, 496 p

Abdelhamid EL GHADI, (2001), Les techniques modernes de l'audit, 1ère édition OMNIA.

Courcy R., Les systèmes d'information en réadaptation, Québec, Réseau international CIDIH et facteurs environnementaux, 1992, no 5 vol. 1-2 P. 7-10.

Conseil scientifique de l'évaluation, 1996 - Petit guide de l'évaluation des politiques publiques. La Documentation française, 123 p.

Dépouillement des bilans, rapports d'activités du HCEFLC au titre des années (2005-2009).

Gaudin Jean-Pierre, Gouverner par contrat, l'action publique en question, éditions Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1999, p.29

H.C Lucas., (1987) in Davis, Système d'information pour le management.

Vincent de GAULEJAC, Michel BONNETI, Jean FRAISSE L'ingénierie sociale Paris : HUTEAU Serge., (2002), le Management public : élément de la stratégie, d'organisation, d'anticipation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales, 250 p.

J.P.Nioche et R.Poinsard, l'évaluation des politiques publiques, Economica, 1984.

Ed.Syros, 1995, 213 p

PNUD, 1997 - Suivi et évaluation orientés vers les résultats. Manuel destiné aux administrateurs de programme. OESP.

Rapport d'évaluation des auditeurs de l'Inspection générale des finances (IGF), 2006

¹⁶ Ce système permettra certes de réduire les délais et les coûts liés à la préparation et la saisie des informations en se focalisant sur l'analyse, le traitement et l'établissement des rapports suivi évaluation).