

افتتاحية:

ضعف العمل الوزاري المشترك ليس قدرا

كل من خبر الإدارة المغربية من الداخل وانغمس في دواليها وعان من قرب آليات اشتغالها وسيرها إلا ووقف على حقيقة لا نقاش حولها وهي ضعف العمل الوزاري المشترك وتواضعه وصعوبته، مع غياب شبه تام لتقاليد راسخة للتعاون والتفاعل الإيجابي بين المصالح المنتمية لإدارات مختلفة. وفي المقابل، سيندهش المتأمل لأوضاع إدارتنا لتنامي مظاهر الحبطة والحذر بين الكيانات الإدارية، بله اشتداد التنافس والتنازع بينها، بحيث يمكن القول إن أول عقبة تواجهها الإدارة هي الإدارة نفسها، كما تبرز ذلك بوضوح غالبية الكتابات المثبتة في هذا العدد من نشرة المرصد المغربي للإدارة العمومية.

لم وصل الأمر إلى هذا الحد؟ وما السبب الذي جعل العمل الأفقي بين الوزارات يصاب بعطب مزمن يضيع على الدولة والمجتمع معا العديد من الفرص في مجالات التنمية والتقدم الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؟ من المؤكد أن الأسباب التي تقف وراء هذه الظاهرة كثيرة ومتعددة وتحتاج إلى دراسة علمية متأنية ومعقدة للكشف عن دوافعها وجذورها وأبعادها، ولكن مع ذلك يحق لنا في هذه العجالة أن نشدد على عامل مهم للغاية يتمثل في غياب الثقة بين الهياكل الوزارية والميل التلقائي لدى المسؤولين، في مختلف درجات السلم الإداري، لتفضيل العمل القطاعي العمودي على مهامات العمل الوزاري المشترك الذي يصعب التنبؤ بنتائجه.

كيف السبيل إذا لاسترجاع الثقة بين الوزارات على صعيد العمل الإداري لإعطاء زخم قوي للتعاون الإيجابي بين الإدارات لدى انكبابها على دراسة الملفات المشتركة، ذات الصبغة البين وزارية؟ ذلكم هو التساؤل أو بالأحرى التحدي المحوري الذي يتعين وضعه في مقدمة الانشغالات الإصلاحية لإضفاء فعالية أكبر على العمل الحكومي، والرفع من وتيرة إنجاز السياسات العمومية وتأثيراتها الإيجابية على المجتمع.
إبراهيم زياني

Comité de gestion de l'OMAP

Brahim ZYANI
Abdelouhad OURZIK

Professeur à l'ENSA, président.
Professeur à l'ENSA, vice-président chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération.

Khalid BENOSMANE

Ancien professeur à l'ENSA, expert en management public, vice-président chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise.

Mohammed EL BOUZIDI

Chargé de mission auprès du PDG de la SNRT, vice-président trésorier, chargé des relations avec le secteur privé.

Badia BADDAG

Vice-présidente /secrétaire général.

Dans ce numéro :

1. L'éditorial, par *Brahim ZYANI*, p : 1
2. Les domaines d'interministérialité : un gisement largement sous exploité, par *Salah BOUASRIA*, p : 2
3. L'interministérialité et l'efficacité de l'action publique, par *Mohammed ZAOUAQ*, p : 3-5
4. Les freins à l'interministérialité, pourquoi ça ne marche pas beaucoup dans notre administration, par *Fatna EL FARSI*, p : 5-6
5. L'interministérialité de contrôle : le rôle des Trésoreries ministérielles, par *Mohamed Zyani*, p : 6
6. السياسات العمومية الترابية البين الوزارات: حالات سياسة المدينة ل خلد المرابط: ص: 6-
7. العمل المشترك بين الوزارات: تعاون وتنسيق أم صراع و عناد: نور الدين الراوي، ص: 7
8. Cross-departmental coordination improvement, by *Jawad SADIQ*, p:8

➤ **Déjà parus :**

N° 9 : Evaluation des politiques publiques
N°10 : L'accueil dans l'administration

➤ **Les prochains bulletins d'information porteront sur les thématiques suivantes :**

N° 12 : La déconcentration
N° 13 : La hiérarchie administrative



L'OMAP se dote d'un nouveau site web consultable sur l'adresse www.omap.ma, dans le but d'assurer plus d'interaction avec les chercheurs et les différents usagers de l'Observatoire.

Les domaines d'interministérialité : un gisement largement sous exploité

Par Salah Bouasria,
expert en gestion publique

Dans le cadre d'une culture de résultat, la performance devient l'unité de mesure de tout progrès réalisé. La performance englobe à la fois l'efficacité et l'efficience. L'efficacité mesure le degré d'atteinte des objectifs. Les objectifs ultimes restent enfin de compte la satisfaction de la population c'est-à-dire la clientèle finale.

L'inter ministérialité au niveau des services rendus (outputs)

En voulant agir sur les résultats, plusieurs Etats ont dû mettre en œuvre des guichets uniques, dans le cadre de la mise en commun des moyens pour servir au mieux la population et pour lui épargner le maximum de désagréments.

A l'instar de ces Etats, le Maroc a dû créer, grâce au fruit de la collaboration et de la synergie entre les différents intervenants dans les procédures du commerce international le site « Port Net » qui est un dispositif de facilitation des échanges et une plateforme dématérialisée et interactive en vue d'améliorer l'efficacité des procédures de dédouanement tout en apportant des solutions innovantes pour sécuriser, automatiser et optimiser les procédures de toute la communauté du commerce extérieur.

Le Maroc a également, à travers le nouveau règlement général de construction², institué le guichet unique des autorisations d'urbanisme, auprès des communes dont la population est supérieure à 50.000 habitants dans le but de la mise en œuvre de procédures dématérialisées de dépôt, d'examen des demandes et de délivrance des autorisations

Parmi les responsabilités de ces guichets:

- Informer les usagers, de l'ensemble des informations utiles liées aux démarches d'instruction des dossiers de

demandes d'autorisations d'urbanisme (procédures réglementaires, pièces administratives, délais de traitement des dossiers, état d'avancement des demandes en cours d'instruction, ...)

- Faciliter et coordonner pour le compte des usagers toutes les démarches administratives pour recueillir les avis et visas exigés par la législation et réglementation en vigueur nécessaires pour la délivrance des autorisations

- S'assurer du respect des délais de délivrance des autorisations conformément aux nouvelles dispositions du règlement général de construction, notamment en assurant la préparation des décisions administratives à soumettre à la signature du président du conseil communal

Afin de promouvoir l'investissement agricole privé à travers les aides et les incitations de l'Etat, le Maroc a aussi institué un guichet unique pour traiter les dossiers de demande de l'aide financière de l'Etat distribuée dans le cadre du Fonds de Développement Agricole³.

Une circulaire publiée par le chef du gouvernement⁴ a créé un guichet unique dans les administrations publiques enregistrant une grande affluence de la communauté marocaine établie à l'étranger lors des périodes coïncidant avec leurs vacances d'été.

L'objectif de cette mesure est de permettre aux MRE d'accomplir leurs démarches et procédures administratives dans des délais courts, tout en garantissant une certaine flexibilité au niveau des services et un accueil convenable aux Marocains du monde.

Enfin l'interministérialité commence à devenir une réponse plus efficace pour les problèmes nécessitant une coordination plus prononcée⁵.

Afin de rendre des services au moindre coût (efficience), les Etats ont dû agir aussi sur les moyens (inputs).

¹ En application d'une recommandation du Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) avant de devenir par la suite une obligation avec l'entrée en vigueur de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la facilitation des échanges, adopté lors de la Conférence ministérielle de cette organisation à Bali, en décembre 2013

² Approuvé par le décret n° 2-13-424 et prenant effet le 1er Novembre 2013.

³ En application des dispositions de la décision conjointe du Ministre d'Agriculture et de la Pêche Maritime et du Ministre de l'Economie et des finances du 24 Janvier 2008 et de la circulaire n° 34 du Monsieur le Secrétaire Général du Ministère d'Agriculture et de la Pêche Maritime du 20 Février 2008 relative aux modalités de traitement des dossiers de demande de l'aide financière de l'Etat distribuée dans le cadre du Fonds de Développement Agricole.

⁴ Sous le numéro 2015/7 en date du 20 juillet 2015

⁵ Ecole nationale d'administration, Séminaire d'administration comparée de la promotion « Nelson Mandela » (1999-2001), L'inter ministérialité au niveau local

L'interministérialité au niveau des moyens utilisés (inputs)

Au niveau des moyens, l'inter ministérialité porte sur les domaines qui peuvent faire l'objet d'une gestion commune tels que : la GRH, le budget, la comptabilité, le matériel, l'informatique, le juridique, la communication...etc.

Le Maroc a commencé à introduire la notion d'interministérialité dans ses nouveaux textes portant sur la gestion des moyens. Mais force est de constater que loin de s'appliquer, cette interministérialité reste à l'état d'un vœu pieux sans application réelle.

Le premier exemple est donné par la mise en commun de la formation continue annoncée dans le cadre de la stratégie de la formation continue⁶.

Le second exemple est donné par le collectif d'achat institué par le texte sur les marchés publics au niveau des administrations publiques et des collectivités territoriales⁷

La France a mené des expériences dans d'autres domaines concernant les moyens, on peut citer, à titre d'exemples :

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, l'application « RenoIRH » proposée par le Ministère Français des Finances et qui s'inscrit dans la démarche interministérielle de modernisation de la chaîne RH-Paye de l'État (harmonisation et simplification des procédures de gestion, optimisation des processus RH...) par le biais d'une solution intégrée.

Dans le domaine de la communication et l'accueil, la France a également mis en œuvre une charte commune applicable à l'ensemble des administrations publiques appelée « Marianne 2016 ».

La notion de pôle de compétence ou de centre de responsabilité qui vise à donner la responsabilité de la gestion des moyens aux services clefs dans une zone géographique bien déterminée.

L'exemple du Centre national Français de la fonction publique territoriale, principalement financé par les collectivités territoriales à travers le paiement d'une cotisation au titre de chaque fonctionnaire qu'elles emploient⁸, est un exemple intéressant. Cet organisme

⁶ Arrêté du Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Modernisation des Secteurs publics n° 1741.09 du 14 Rajab 1430 (7 juillet 2009) arrêtant la stratégie de la formation continue

⁷ Arts.146 et 162 du décret n° 2-12-349 du 8 Joumada I 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics

⁸ Qui représente 1 % de la masse salariale

assure le recrutement, la formation et le conseil au profit de l'ensemble des collectivités territoriales.

L'interministérialité et l'efficacité de l'action publique

Par MOHAMMED ZAOUAQ,
Lauréat du cycle supérieur de l'ENA, Chercheur, Cadre au MEN.
Doctorant à la faculté de droit, Université Hassan II – Casablanca.

Dans la pratique administrative, l'interministérialité constitue une modalité de coordination et d'action transversale de deux ou de plusieurs départements ministériels dont les domaines des attributions et les sphères d'intervention se caractérisent par une séparation stricte et un cloisonnement rigide.

L'intervention publique basée sur l'interministérialité et la coopération transversale entre les administrations ministérielles est une pratique ancrée dans l'expérience administrative marocaine, dans la mesure où elle a été toujours perçue par les dirigeants comme un moyen efficace pour alléger les conséquences du "phénomène bureaucratique"⁹ affectant notre modèle de gestion de la chose publique.

Le recours à l'interministérialité, comme moyen de réalisation de l'efficacité de l'action publique se manifeste principalement au niveau de deux domaines : l'action normative (I) et l'action matérielle (II).

I. L'interministérialité vectrice de l'efficacité de l'action normative :

Le domaine normatif est le domaine réservé de l'Etat, par excellence, puisque le mode d'intervention (...) proprement juridique a longtemps constitué la manifestation la plus habituelle de l'exercice de la puissance publique¹⁰ et de satisfaction de l'intérêt général de la communauté. De ce fait, le droit est devenu le moyen indispensable qui sert le décideur public dans son action "au double niveau de la codification de ce qu'il dit afin d'en construire la légalité et par-delà la légitimité, et à celui de l'orientation des conduites humaines"¹¹.

Dans le contexte actuel caractérisé par un environnement économique et social complexe et en constante mutation, l'action publique normative implique une coordination entre les différents

⁹ Expression utilisée par le professeur Michel CROZIER dans son fameux ouvrage : Le phénomène bureaucratique, Edition du Seuil, 1963.

¹⁰ Patrice DURAN, Piloter l'action publique, avec ou sans le droit, revue politiques et management public, volume11, N° 4, Décembre 1993, p : 4.

¹¹ Idem, p : 11.

départements ministériels tout au long du processus normatif (de l'élaboration à la mise en œuvre) pour garantir au maximum la transposition des choix, des visions et des volontés des décideurs publics en règles générales de conduite, destinées à régir la vie des citoyens. Or, la pratique administrative dans ce domaine prouve que le cloisonnement ministériel demeure la règle qui encadre l'activité réglementaire et que l'interministérialité à laquelle le recours ne s'effectue que dans des cas rares et précis¹², constitue l'exception. Cette réalité exige une révision méthodologique du mode d'action normatif au niveau des différents départements ministériels de notre pays. L'interministérialité doit, dorénavant, constituer la règle procédurale à respecter lors de l'exercice du pouvoir normatif par les pouvoirs publics. Puisque l'Etat est amené à **"résoudre des problèmes dont les frontières sont floues mettant en jeu des systèmes d'acteurs faiblement déterminés au départ"**, **«les enjeux de gouvernement tels qu'ils apparaissent de plus en plus sont transversaux aux nomenclatures administratives et plus personne ne peut être le propriétaire unique des problèmes publics»**¹³. De ce fait, **«la réussite de l'élaboration et du déploiement d'instruments de réglementation dépend en effet de la capacité des institutions à garantir la cohérence et une démarche systématique à l'échelle de l'administration»**¹⁴, sous la supervision d'une entité administrative spécialisée et créée ad hoc auprès du chef du gouvernement¹⁵. Ladite entité sera amenée à superviser tous les projets réglementaires interministériels dans la finalité de garantir une réglementation de qualité et réduire les risques d'inflation et de contradiction des textes juridiques adoptés.

Outre l'importance de l'interministérialité pour la qualité de la production réglementaire, l'efficacité de l'action publique matérielle s'en trouve aussi fortement dépendante.

II. L'interministérialité vectrice de l'efficacité de l'action matérielle :

En plus de la réglementation, l'action publique matérielle constitue le principal moyen permettant la

satisfaction de l'intérêt public. Cependant, cette satisfaction nécessite l'intervention de l'appareil administratif par le biais de ses moyens, son expertise et ses procédures.

En matière de gestion des affaires publiques, en se référant à la fameuse classification d'Edgar PISANI¹⁶, on peut distinguer deux types d'administration : l'administration de gestion et celle dite de mission. L'efficacité de l'action de ces deux administrations dépend largement du degré de recours et d'exploitation du mécanisme d'interministérialité.

- **Pour l'administration de gestion :**

L'administration de gestion est traditionnellement chargée de la satisfaction de l'intérêt général à travers la gestion des affaires courantes de l'Etat aux bénéfices des intérêts particuliers des administrés. Cette gestion s'effectue à deux niveaux à la fois, au niveau central et au niveau local.

Au niveau central, la conception des politiques publiques et la gestion administrative des intérêts privés des citoyens se trouvent largement tributaires de l'intervention de plusieurs départements ministériels, d'où l'intérêt du recours à l'interministérialité comme gage de la qualité de l'action des services centraux de nos administrations. Cette coopération interministérielle doit être mise en œuvre sur l'initiative et la supervision d'une entité chargée de l'interministérialité placée auprès du chef du gouvernement dans la finalité d'assurer un suivi et une évaluation de la qualité de la gestion administrative au niveau central.

En vue de garantir la cohérence, la transversalité et l'intégration à l'ensemble des services publics, relevant de notre administration publique, sans rupture dans la chaîne, ni télescopage dans les compétences, le CESE¹⁷, dans son rapport sur la gouvernance des services publics¹⁸, **"recommande un pilotage assuré sous l'autorité directe du chef du gouvernement. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle entité ou structure juridique, mais plutôt d'une instance qui réunit les responsables et les compétences concernées par la gouvernance des services publics. Tout en respectant les missions et prérogatives respectives des**

¹² Actuellement l'interministérialité n'est respectée qu'en matière de réglementation inhérente à la fonction publique.

¹³ Patrice DURAN, Piloter l'action publique, avec ou sans le droit, op.cit, p : 33.

¹⁴ Evaluer la qualité de la réglementation, Synthèses, OCDE, Juillet 2008, p : 3.

¹⁵ "Selon un rapport de l'OCDE, plusieurs pays de l'OCDE ont implanté des organismes de supervision de l'action réglementaire au centre du gouvernement, en encourageant la coordination interministérielle".

Idem, p : 4.

¹⁶ Voir à ce propos :

Pisani EDGAR, Administration de gestion, administration de mission, Revue française de science politique, 6^{ème} Année, N° 2, 1956, pp : 315-330.

¹⁷ Le conseil économique, social et environnemental.

¹⁸ CESE, Rapport sur la gouvernance des services publics, Auto-saisine n° 13/2013, 2013. www.cese.ma.

différentes administrations (...) au profit d'une logique transversale"¹⁹ d'action.

Au niveau local, et pour pallier le traditionnel cloisonnement des services déconcentrés, l'interministérialité territoriale doit devenir le mot d'ordre du nouveau chantier de régionalisation avancée dans la perspective d'un développement local durable et intégré. Cette logique interministérielle permettra à la fois aux élus et aux autorités locales de vaincre les obstacles inhérents à l'isolement et au manque de cohésion des "féodalités administratives"²⁰ locales. Ainsi, il s'avère fondamental d'instituer des commissions interservices au niveau communal, provincial et régional sous la présidence des walis et des gouverneurs, représentants du pouvoir central, et ce en vue de faciliter la mise en œuvre des différentes politiques publiques initiées par les élus locaux.

- **Pour l'administration de mission :**

Tandis que "l'administration de gestion est formaliste, peu évolutive (...) repliée sur elle-même"²¹, "l'administration de mission est légère, elle a le goût de faire faire, elle est réaliste, mouvante, elle va vers l'évènement (...); elle n'attend pas l'initiative"²², c'est dans cette logique que la pratique d'interministérialité peut constituer pour les "Tops-managements" un mécanisme juridique et administratif d'action et de coopération, notamment dans le domaine de spécialité attribuée à leurs organismes administratifs. Ainsi, les établissements publics et les groupes d'intérêt public seront, pour des raisons d'efficacité, amenés à recourir à l'interministérialité comme moyen d'adhésion des administrations –traditionnelles- de gestion à leurs projets, de dépassement des clivages bureaucratiques et de réalisation des résultats escomptés²³.

Pour conclure, on peut dire que la mise en place d'une approche interministérielle au niveau de notre administration permettra désormais d'instaurer une forme renouvelée de relation entre les services basée sur la coordination, la cohésion des actions, l'efficacité et la résolution globale des problèmes.

¹⁹ Idem, p : 18.

²⁰ Expression utilisée par Edgar Pisani dans son article : Administration de gestion, administration de mission, op.cit, p : 321.

²¹ Idem, p : 324.

²² Idem, p : 325.

²³ A ce propos, l'expérience des centres régionaux d'investissement est la meilleure preuve de l'importance de l'interministérialité pour la performance de nos administrations de mission.

Les freins à l'inter ministérialité, pour quoi ça ne marche pas beaucoup dans notre administration, l'exemple des politiques publiques

Par Fatna El FARSI,
Ingénieur général,
Ministère de la fonction Publique

Au cours de la dernière décennie, le Maroc, faisant suite aux Hautes Orientations Royales qui visent à favoriser un essor économique harmonieux du pays, a poursuivi des réformes structurelles qui participent à doter le pays d'un cadre stratégique global ambitieux. Il a ainsi initié depuis 2005 le lancement de stratégies volontaristes composées de plusieurs plans sectoriels et plans transversaux dont notamment :

- Le **Plan Rawaj 2020 (initié en 2005)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'industrie et du commerce l'industrie et du commerce et de l'économie numérique.
- Le **Pacte Emergence industrielle 2015 (initié en 2009)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'industrie et du commerce et de l'économie numérique.
- Le **Plan Maroc Vert 2020 (initié en 2008)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'agriculture et de la pêche.
- Le **Plan Maroc Halieutis (initié en 2009)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'agriculture et de la pêche.
- Le **Plan Maroc Numéric (initié en 2009)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'industrie et du commerce et de l'économie numérique.
- du **Plan d'urgence 2009-2012 de l'éducation nationale (initié en 2009)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'éducation nationale.

-

Selon le calendrier initial de ces plans, un certain nombre de stratégies lancées aurait dû aboutir dès 2012. Cependant, certains projets n'ont pas respecté le planning et les échéances prévues, notamment le Plan Maroc numérique 2013 et le Plan d'urgence 2009-2012.

Le glissement de calendrier de ces plans stratégiques dénote de difficultés relatives à leur mise en œuvre. En effet, ces stratégies ont trop souvent été déployées en silo par le secteur porteur de la stratégie et occasionnent ainsi des :

- Limites en termes d'adhésion de toutes les parties prenantes

- Difficultés à travailler dans le cadre de l'inter ministérialité (ex : chevauchement, ..)
- Difficultés à superviser la mise en œuvre des stratégies pour certains départements sans émanations territoriales (PDRA (Programmes de Développement Régional de l'Artisanat) du ministère de l'artisanat voient leur application dépendre très fortement du ministère de l'Intérieur)
- Difficultés à évaluer et qualifier la « bonne » mise en œuvre des stratégies sectorielles et leur portée
- Insuffisances au niveau de la coordination des structures de gouvernance qui sous-tendent la pérennisation des stratégies sectorielles
- Une priorisation sans cohérence globale
- Des thématiques communes entre les différentes stratégies sans convergence des travaux
- L'absence de vision d'ensemble et d'une gouvernance concertée accable le bilan.

L'inter-ministérialité de contrôle : le rôle des Trésoreries Ministérielles (TM)

Par Mohamed Zyani, cadre à la TGR

En matière de finances publiques, plusieurs instances assurent le contrôle administratif, dans une perspective interministérielle. On peut donc parler à leur sujet d'interministérialité de contrôle : Ces instances ou organes sont l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et les Trésoreries Ministérielles (TM). Ces dernières peuvent être définies comme des structures interministérielles coiffant l'ensemble des administrations publiques.

Il est judicieux de rappeler, qu'en matière de dépenses et de recettes publiques, la Trésorerie Générale du Royaume (TGR), de par l'important réseau d'entités dont elle dispose - perceptions, trésoreries provinciales et préfectorales et trésoreries ministérielles - se trouve au carrefour des administrations publiques marocaines. Dans ce qui suit, nous passons en revue le rôle assuré par les Trésoreries Ministérielles, afin d'illustrer la notion d'inter-ministérialité de contrôle.

Pour faire simple, les trésoreries ministérielles sont des services relevant de la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) chargés d'exécuter les dépenses et recouvrer les recettes pour le compte de l'ordonnateur ou le sous ordonnateur d'un département ministériel donné. Actuellement, il existe 14 trésoreries ministérielles de taille et de dimension différentes : Ça va d'une TM assurant le contrôle d'un seul département ministériel

à une TM qui coiffe et contrôle plusieurs entités ministérielles et administratives.

Pour bien comprendre le rôle des TM, il faut remonter à l'année 2007 qui a connu la fusion entre le CED (Contrôle des Engagements de la Dépense) et la TGR.

En matière de dépenses publiques, le contrôle d'engagement était auparavant réalisé par le CED, tandis la TGR se limitait au contrôle de validité et au règlement de la dépense publique, ainsi qu'à la tenue de la comptabilité.

Après la fusion, les TM ont été structurées en trois services : le service des dépenses de biens et services, le service des dépenses de personnel et le service des recettes, du règlement et de la comptabilité.

Les trésoreries ministérielles sont gérées par de hauts responsables appelés trésoriers ministériels. Ce sont des comptables publics, assignataires des dépenses et recettes réalisées par les ordonnateurs des départements ministériels.

En dépit du caractère de gendarme attribué aux TM en matière de contrôle de la dépense et de la recette publique, les différents départements ministériels et les TM sont des partenaires. Ceci est du à l'échange, la complémentarité et la coordination entre eux. A titre d'exemple, lors d'un appel d'offre lancé par un département ministériel donné, la présence d'un représentant de la TGR s'avère indispensable pour le déroulement de la séance d'ouverture des plis.

السياسات العمومية الترابية البين-وزارية : حالة سياسة المدينة خلد المرابط متصرف بوزارة الداخلية، خريج المدرسة الوطنية للإدارة وباحث في سلك الدكتوراه

إن السياسات العمومية المبرمجة على المستوى المركزي تتميز بطغيان المقاربات القطاعية والتدبير البيروقراطي الصارم الذي يضعف الأداء العمومي الذي يحتاج إلى مقاربات أفقية لاسيما إذا كانت تهتم بالبعد الترابي. فهذا البعد الترابي أصبح حاضرا عند إعداد هذه السياسات، بل يمكن القول أن القرن الواحد والعشرين هو قرن التراب والجماعات بامتياز، بحيث أصبح دور الهيئات اللامركزية في عصرنا الحاضر يتزايد يوما بعد آخر في البناء الديمقراطي العام للدولة، والذي ترسخ من خلال الفصل الأول من الدستور المغربي الحالي (المراجع بموجب استفتاء فاتح يوليوز 2011، والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر) الذي أقر ضمن الفقرة الرابعة منه بأن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة". فالبعد الترابي في السياسات العمومية فرضته عدة عوامل داخلية وخارجية، لكن على المستوى المؤسساتي والعملي لا يتميز بنفس السهولة لتحقيقه في ظل طغيان ثقافة وتدبير تقليديين على المستويين المركزي والترابي. لذا ومن أجل تسهيل قراءته، وبشكل مختصر، سنحاول الاستئناس بأمودج سياسة المدينة بالنظر للطابع الأفقي لها سواء في الإعداد أو خلال مرحلة التنفيذ. فعبه يمكن أن نسوق مكانم التضارب في التدخلات البين-وزارية من أجل السعي لتجاوزها وكذا أن نستجلي مكانم التقارب والانسجام لدعمها باعتبارها تدخل ضمن مسار التحديث المؤسساتي الذي يسعى إلى دعم الالتقائية والمردودية في الفعل العمومي.

مظاهر التضارب بين السياسات العمومية الأفقية وسياسة

المدينة

تمثل سياسة المدينة خير نموذج لتجويد التقافية القطاعات المركزية وخلق الانسجام والتوافق سواء في الإعداد أو في التنفيذ أفقيا وعموديا، وهو ما يطرح عدة إشكالات تتوزع بين ما هو بنيوي وسياسي مرتبط بمدى انسجام المكونات الحكومية والقدرات الإدارية لتفعيل هذا التنسيق، وأخرى إدارية بيروقراطية متعلقة بهيمنة التصورات القطاعية وصلابة الأجهزة الإدارية. فبالرغم من تركي التجربة بتشكيل عدة لجان بين وزارية فهي غالبا ما تبقى حبيسة النص المؤسس لها كما هو الحال بالنسبة للجنة إعداد التراب التي تهم مختلف المجالات الترابية بما فيها الحضرية، والتي أنشئت بموجب المرسوم الملكي، المؤرخ ب 6 غشت 1968 و الذي غُذِلَ بمرسوم 6 مارس 1982، فالملاحظ أن هذه اللجنة لم يكن لها إلا وجود نظري، حيث عقدت اجتماعها الوحيد سنة 1971 منذ 1968، وهو ما كان سببا لإعادة التفكير في هذه الآلية منذ الحوار الوطني

لإعداد التراب سنة 2000 وكذا تبني آلية جديدة مختلفة التصور هي سياسة المدينة، وكذا خلق لجنة بين وزارية سنة 2014. هذا، عكس التجربة الفرنسية التي انتقلت من النتائج الحسنة لمديرية إعداد التراب والتنمية الجهوية DATAR إلى بناء سياسة المدينة وآليات تنسيقية بين وزارية ذات فعالية؛ إذ عبرها تم تعميق هذه المقاربة اجتماعيا واقتصاديا وثقافيا مميذا في التجربة الفرنسية، والتي شملت عدة مراحل متتالية وأجبالا من التطوير في الممارسة. فهي تمثل سياسة عمومية نشيطة ومدعومة بدنامية وآليات تشريعية وطنية مهمة من قبل لجان برلمانية قادرة على التتبع والمساءلة وانجاز تقارير عامة وأخرى موضوعاتية لتبنيها والمساهمة في تقوية وجودها وفعاليتها.

فمجمّل القول، أن المجال هو إطار تتعارض فيه المصالح وتتباين وتتداخل فيها الأدوار والوظائف وتتقاطع فيه الثقافات والقيم والإيديولوجيات، الأمر الذي يصعب عملية إعداد وتنسيق سياسة أفقية تشاركية بين مختلف القطاعات المعنية، ولكنه لا يجعله مستحيلا. إن الأمر يستلزم إخضاع تدبير المجال لبرنامج عمل يشمل كل الفاعلين من أجل الوصول إلى قضاء منسجم ومندمج. لذا، فسياسة المدينة التي اعتمدها الصيغة الحالية الواردة في مرسوم إحداث اللجنة الدائمة لسياسة المدينة لسنة 2014، تؤسس لقوة اقتراحية مهمة، لكنها، وفي ظل غياب القوة الإلزامية، تحتاج إلى إرادة قوية ومشاركة تتجاوز ثقافة وهيمنة التوجهات القطاعية للسلطات الممثلة لها والتي تتميز بنوع من عدم الاستقرار، نتيجة تعدد القطاعات الواجب مشاركتها لوضع إستراتيجية واضحة لهذه السياسة. وهو ما يخلق نوعا من الارتباك لا يسمح بتبني هذه المقاربة الأفقية في هذا الشأن، لكن -وفي نفس الآن، نقر بأنها فتحت باب الالتفافية والتنسيق على هذا المستوى. وهو ما سنرى بعض تجلياته خلال المحور الثاني.

مظاهر انسجام سياسة المدينة مع السياسات العمومية الأفقية

بعد ما أشرنا إلى نموذج سياسة المدينة وما صاحبه من رهانات لتعزيز المقاربة الأفقية للبحث والتفكير في أفق تحسين مناخ الحياة وتجاوز المشكلات بالفضاءات الحضرية، والتي جاءت نتيجة اقتباس سياسة المدينة بالتجربة الفرنسية، برزت الحاجة إلى تفعيل حقيقي عبر خلق آليات لتمويلها وخلق إطار للتنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية وتسهيل العمل بها قبل تنفيذها ترابيا. وهو ما كان واضحا في النموذج الفرنسي الذي عبر عن ذلك عبر مخصصات مالية مهمة للنهوض ببعض المجالات الحضرية، خاصة الجانب الأمني واندماج مختلف المكونات الاجتماعية لاسيما بمحيط المدن الكبرى.

أما المغرب فقد عرف وجود هيكلية إدارية متعلقة بهذه السياسة منذ 2012، لكن تمظهراتها على المستوى الواقعي حظيت بتطور بطيء ذات آثار ضعيفة، خاصة بالنظر لضعف المخصصات المالية التي يجب تضمينها ضمن قوانين المالية، وكذا تشجيع الإطار التنظيمي الذي أقر بضرورة وجود لجنة مشتركة بين الوزارات لتولي التنسيق حولها، والتي التأم أعضاؤها للمرة الأولى خلال أكتوبر 2014. وللإشارة، فإن إحداث هذه اللجنة اعتبر آنذاك تفعيلا لإرادة الحكومة في وضع مقاربة جديدة وصفت بالإرادية والتشاركية والأفقية والتعاقدية والمندمجة للتدخل في المجالات الحضرية والمناطق المحيطة بها، وكذا المراكز الصاعدة في إطار سياسة للمدينة. كما أن مرسوم الإحداث، وحسب منطوق المادة 6 من مرسوم رقم 2.14.196 صادر في 4 جمادى الآخرة 1435 (4 أبريل

2014) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة السكنى وسياسة المدينة، أعطى للمديرية المكلفة بسياسة المدينة القيام بعدد من المهام، منها "تنشيط وتتبع أعمال اللجان بين الوزارية المكلفة بسياسة المدينة"، وهو أمر يحيل على إمكانية تشكيل أكثر من لجنة تهم سياسة المدينة مع ضرورة حرص هذه الوزارة على تولى مهام الإشراف عليها وتنسيق إعداد السياسة الوطنية للمدينة بالتنسيق مع باقي القطاعات الحكومية والهيئات المعنية والسهر على تطبيقها

فالطموح المعلن عنه والنقاشات التي صاحبت الإعلان عن هذه السياسة يجب أن يرافقها إجراءات واضحة للتفعيل تتضمن أفقا للتمويل المشترك؛ إذ يمكن لكل قطاع وزاري أن يعتمد تصورا مدققا وبرنامجا خاصا يضعه كل مسؤول جنبا إلى جنب. وللاستئناس يمكن أن نورد مساهمة السياسات العمومية الموجهة لتجمعات حضرية معينة كتجمع العاصمة الذي استفاد منذ 2016 بتصور متكامل وتمويلات مهمة في إطار "الرباط مدينة الأنوار والعاصمة الثقافية". وبشكل عام، وباعتبار أن التمويل المشترك هو المحرك الأساسي لأية سياسة أفقية؛ فقد تبنت أولى اجتماعات اللجنة بين الوزارية سنة 2014 الإقرار بمساهمة حضرية لهذه السياسة من قبل القطاع المعني بها مبلغا إجمالي قدره 11 مليار درهم، والذي هم مجموعة من المجالات كالانتمية المندمجة للمدن وتأهيل وإعادة الاعتبار للمدن العتيقة وكذا دعم دينامية المدن الجديدة والأقطاب الحضرية، لكن في المقابل لم تحدد صيغ مساهمات باقي الشركاء في إطار هذه السياسة.

وعلى سبيل الختام، يمكن القول أن هاجس المواطن أصبح هو تحقيق فعالية الفعل العمومي وجوده الخدمات المقدمة من قبل الهيئات العمومية، دون أن يولي أي اهتمام لمن يتولى مسؤوليته بغض النظر عن كونه من القطاع الخاص أو العام، منتخبا أو معينا. بل إن التركيز أصبح متجها صوب النتائج، وهو الأمر الذي تسعى إليه الأنظمة الحديثة التي أغرقت بعض جوانب الفعل السياسي بمعايير فنية وتقنية مستمدة من علم "التدبير العمومي الحديث".

العمل المشترك بين الوزارات: تعاون وتنسيق أم صراع وعناد

نورالدين الراوي إطار سابق بالوظيفة العمومية.

يحبيل قطاع الوظيفة العمومية بالعديد من فرص العمل المشترك بين القطاعات الوزارية في مختلف المجالات المرتبطة بهذا الميدان (موارد بشرية ، صفقات عمومية ، تنظيم الهياكل الإدارية) سواء تعلق الأمر بالقضايا ذات الطابع الأفقي أو المندمج أو بالمساطر التي تهم قطاعا منفردا أو أكثر ، والتي تتطلب لزوما تدخل بعض الجهات المعهود إليها بالتأشير أو المصادقة في إطار هذه المساطر كوزارة الوظيفة العمومية ووزارة المالية بالخصوص. غير انه من الملاحظ ومن خلال التجربة الميدانية، غياب الحس أو الروح المشتركة لدى مختلف الفاعلين في هذا المجال، وطغيان النزعة الفردية أو القطاعية بحيث أن كل قطاع يسعى بطريقة منهجية وفي إطار الملفات والقضايا ذات الطابع المشترك إلى تغليب المصلحة القطاعية.

ولعل أوضح نموذج نسوقه في هذا الإطار ، المباراة المشتركة التي نص عليها مرسوم سنة 2011 المحدد لشروط وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية والتي يرمي من خلالها المشرع إلى ترشيد النفقات العمومية والتنسيق والتعاون بين القطاعات الوزارية وتوحيد جهودها ، غير أن هذه المباريات لم تر النور لحد الآن بسبب غياب الروح والوعي المشتركين لدى الفاعلين. ففي إطار هذا النموذج من المؤكد أن هناك تخوفا لدى هؤلاء الأخيرين ينصب على عدد من الجوانب المرتبطة بالمباراة المشتركة: حجم النفقات التي سيتحملها كل طرف سواء من حيث الوسائل المادية أو البشرية أو اللوجستية والتنظيمية، كيفية اختيار المترشحين الناجحين وتوزيعهم بين الأطراف المساهمة في المباراة علما بأن مستوياتهم تختلف من فرد على آخر . ولحسن الحظ أن المرسوم السالف الذكر حسم في تحديد المناصب المالية

العائدة لكل قطاع. إن كل هذه العوامل ستؤدي حتما إلى صراعات لن تخدم بتاتا الأهداف المتوخاة من هذه المقاربة الجديدة في التوظيف. فإذا كانت الصراعات بين القطاعات الوزارية مسألة طبيعية مثلما يؤكد على ذلك الراحل الأستاذ برنار كورني في مؤلفه القيم " مدخل إلى علم الإدارة " فلا ينبغي لها أن تقوض العمل المشترك الذي يفرض نفسه في العديد من المجالات لما يتيح من إمكانيات النجاح مقارنة مع العمل الفردي. فكم من مشروع أو عمل مشترك لم يكتب له الخروج على حيز الوجود بسبب فيتنو طرف أو بعض الأطراف.

.....

Cross-departmental coordination improvement
-The case of UK-
Jawad SADIQ, Expert in performance
management

.....

This short article intends to introduce in a very short way the issue of interdepartmental coordination as it is experienced in the context of the UK's government.

The administrative structures of the UK's government are so various. They consist mainly of ministerial departments, non-ministerial departments, executive agencies and local governments. The diversification of these structures purposes, the departmentalism and the sectionalism have created difficulties of policy coordination that figure as a long-term concern for central government.

The UK government has undertaken many initiatives in an attempt to improve coordination across its organizations. One of them has to do with the establishment of Government Offices for Regions in 1994 by the John Major administration.

These Offices were a means of delivering many policies and programs at the level of regions, representing twelve departments. They were involved in fighting crime, satisfying housing needs, and improving education and health conditions, to state but few.

One more initiative has to do with the introduction of Public Service Agreements (PSAs). These are an important innovation in the performance management regime in the public sector. They were first introduced in 1998. They form a central point in the contract between the Ministry of Finance and government departments. They are explicit agreements that consist of departmental priorities, deliverables, budgets, targets, indicators and an accompanying technical note, which explains how progress toward each target will be measured.

One of the major aims of the PSAs is the insurance of an overall coherence of government-adopted objectives from the national to local levels. They focus particularly on controlling service delivery rather than on policy-development and resource allocation.

It is to precise, moreover, that while the early PSAs are under the responsibility of individual departments the recent ones cut across many different departments because the Government recognizes that the public sector issues are often the responsibility of various government departments.

In focusing on outcomes, the PSAs have contributed to breaking down many barriers in policymaking and delivery. Departments started to think together about their joint priorities, and work together to deliver better quality services despite their overlapping responsibilities and interests.

<http://businessofgovernment.org/blog/business-government/uk-public-service-agreements>