



الإدارة الوسطى

"L'administration intermédiaire"

Janvier 2019

افتتاحية

الإدارة الوسطى: ماهيتها ولماذا يجب الاهتمام بها

إبراهيم زياني
رئيس المرصد

يطرح مفهوم "الإدارة الوسطى" إشكالا رئيسيا يتمثل في عدم وروده بشكل صريح ضمن ترسانة المفاهيم الإدارية المتداولة في حقل العلوم الإدارية. وبالفعل، إننا نكاد نكون أمام مفهوم شبه غائب إذا ما قارناه مثلا بمفهوم الإدارة العليا أو الوظيفة العمومية العليا أو بمفاهيم أخرى أكثر حظا في الانتشار كمفهوم المنفعة العامة أو مفهوم اللامركزية مثلا. إن هذا الأمر يعد بحق الإشكال الأول الذي واجهته الأقسام التي أبت إلا أن تساهم في استنطاق هذا المفهوم ومعالجته، رغم ندرة الكتابات وشح التحاليل المتاحة في شأنه. فماذا نعني بالإدارة الوسطى ياترى؟ ولماذا ندعو هنا إلى إيلاءها الاهتمام الذي تستحقه؟

1. بداية يجب التأكيد أن غياب مفهوم ما - أي مفهوم كان - لا يعني عدم وجود مظاهر أو ظواهر محددة قائمة وثابتة تدل عليه. وهذا ما سنسعى إلى إبرازه بشيء من الدقة والإيجاز بالنسبة لمفهوم الإدارة الوسطى. فهذا المفهوم في اعتقادنا ينسحب على مجموعة من البنيات والمصالح الإدارية والمراكز الوظيفية المتواجدة و المنتشرة في مختلف الإدارات المركزية واللامركزية على حد سواء، وهذه المصالح يعمل بها أصناف متعددة من الأفراد و الموظفين يضطلعون بمسؤوليات ووظائف متنوعة تختلف عن الوظائف والمسؤوليات التي تزاولها المستويات الإدارية العليا. بعبارة أخرى، إن للإدارة الوسطى خصائص وسمات تعد بمثابة مميزات تمكن من تحديدها والدلالة عليها. وهذه الخصائص يمكن إجمالها في أربع خصائص: الإدارة المتوسطة إدارة مساعدة في اتخاذ القرار، إدارة من الحجم الكبير، إدارة متنوعة التخصصات، وأخيرا إدارة ذات مسؤولية تنفيذية.

أولا تعد خاصية المساعدة في اتخاذ القرار من أهم الخصائص المميزة للإدارة الوسطى، ذلك أن المهمة المركزية للإدارة الوسطى هو إعداد وتهيئة البيانات والمعلومات و توفير العناصر والخلاصات التي تمكن المستويات الإدارية العليا من اتخاذ القرار في ارتباط مع المسؤول السياسي أو المسؤولين السياسيين المعنيين. ولكن لا بد من التوضيح هنا أننا حين نقول بأن الإدارة الوسطى ليست إدارة قرار فهذا لا يعني البتة بأن الأفراد والمصالح المنتمية لشريحة الإدارة الوسطى لا تتخذ قرارات البتة. إن القرارات التي نعينها هنا هي القرارات الاستراتيجية، أما القرارات العادية، ذات الصبغة المتكررة وذات الارتباط بالسير اليومي للمصالح، فإن لا شيء بطبيعة الحال يمنع الإدارة الوسطى من اتخاذها.

ثانيا تتمتع الإدارة الوسطى بحجم كبير، وذلك بالنظر لتعدد المستويات الإدارية التي تتألف منها واعتبارا أيضا للأعداد الهائلة من الموظفين والعاملين الذي ينضون في إطارها وتنوع مجالات تدخلها. إن خاصية الحجم هاته هي التي تميز بشكل واضح الإدارة الوسطى عن الإدارة العليا التي تتوفر على حجم محدود للغاية. وهذه الميزة ربما تشكل أحد الأسباب الرئيسية لعزوف الباحثين عن الاهتمام بالإدارة الوسطى وإحجامهم عن بذل الجهد المطلوب لإبراز مختلف الأدوار التي تقوم بها و الوظائف المتميزة التي تضطلع بها داخل المنظومة الإدارية العامة.

Dans ce numéro

1. Editorial /B.Zyani , p :1-2
2. Culture organisationnelle et administration intermédiaire Mohammed ZAOUAQ, P/4-6
3. الإدارة الوسيطة: نحو مقاربة تأسيسية، نور الدين الراوي، ص:7
4. Les fonctionnaires intermédiaires : une catégorie fortement négligée ,Badia BADDAG, p :8-9
5. Les cadres intermédiaires dans l'administration publique : managers médians ou simples relais, Mounir ZAOUAQ. P : 9-10
6. الإدارة العمومية الوسيطة بالمغرب اية مكانة/ ياسين الضو ص: 11-12

ثالثا : تتميز الإدارة الوسطى بتنوع التخصصات التي تتساكن وتتعايش في كنفها، وهذا التنوع مرده إلى أن مجالات تدخل الإدارة الوسطى تشمل كافة الميادين و القطاعات التي تشرف الدولة بشكل أو بآخر على تدبيرها أو تأطيرها أو مجرد تتبعها ومراقبتها. وهكذا، تبعا لذلك، كان لزاما على الإدارة، في سيرورة تشكلها ونهوضها بالمهام المنوطة بها، تنويع التخصصات وتوظيف موارد بشرية تتمتع بمؤهلات وقدرات فنية وعلمية وتدبيرية متباينة تتعايش في مجملها داخل نسق الإدارة الوسطى، مما أضفى على هذه الأخيرة صبغة التنوع التي تشكل من أحد وجوهها مصدر غنى ودينامية ومن أحد وجوهها الأخرى مصدر تنافر وغياب الانسجام.

رابعا تتحمل الإدارة الوسطى القسط الكبير من المسؤولية التنفيذية للبرامج والسياسات العمومية، ذلك أن الإدارة الوسطى هي التي تضطلع بمهمة تطبيق القوانين وتتبع تفعيل القرارات والبرامج والسياسات العمومية التي تتخذها المستويات الإدارية العليا، إما بشكل منفرد، وإما بالاقتران على مهمة الإشراف على التنفيذ الذي تتولى مهمة القيام به عناصر تنتمي إلى شريحة الإدارة التنفيذية المتواجدة في قاعدة الهرم الإداري، والتي تتواجد في خط التماس مع المتعاملين مع مختلف المرافق العمومية. بعبارة أخرى، إن الوظيفة التنفيذية تعد من أبرز الوظائف التي تزاولها الإدارة الوسطى، وهي وظيفة محورية وجوهرية تستغرق جهود أعداد كبيرة وفئات عريضة من المصالح والأطر المنتمة لهذه الإدارة. وهنا تبرز جدوى وأهمية إعطاء العناية اللازمة لهذه الإدارة.

2. يلاحظ أنه بالرغم من أهمية الوظائف التي تقوم بها الإدارة الوسطى، ينصب تركيز الدولة والباحثين بالأساس على منظومة الإدارة العليا باعتبارها مدخلا رئيسيا لتطوير الإدارة وتعزيز قدراتها وتحسين أساليب التدبير التي تعتمدها. بيد أن هذه المقاربة خاطئة ومجانبة للصواب لأن الأهمية الاستراتيجية للإدارة العليا لا تبرر إطلاقا غض الطرف أو إهمال المكانة البارزة التي تحتلها الإدارة الوسطى ضمن المنظومة العامة للإدارة، سواء من حيث حجمها أو من حيث أعداد الموظفين المنتمين لها.

لقد أبرزنا بما فيه الكفاية لدى محاولتنا الإحاطة بخصائص الإدارة الوسطى أن هذه الأخيرة تلعب دورا محوريا في تهيئ القرارات والسياسات العمومية، كما تضطلع بدور حاسم أيضا في مرحلة تطبيق وتنفيذ هذه القرارات والسياسات، الأمر الذي يجعل منها أداة رئيسية في إدراك الدولة والسلطات العمومية بصفة عامة لمراميتها وأهدافها.

ولهذا فمن مصلحة الدولة - والمجتمع أيضا - أن تنال الإدارة الوسطى الأهمية والعناية التي تستحقها. ولن يتأتى ذلك إلا بإدراج الإدارة الوسطى ضمن أولويات سياسة الإصلاح والتحديث الإداريين، باعتبارها كيانا ومجالا مستقلا وليس تابعا للإدارة العليا. ولكي يتحقق هذا التحول فإن أول خطوة ينبغي الإقدام عليها تتمثل في وضع خطة محكمة للتعرف بشكل دقيق على مكان القوة في الإدارة الوسطى، ورصد اختلالاتها ومظاهر القصور التي تعاني منها، وبالتالي صياغة برامج عمل ملائمة تأخذ بالاعتبار مجمل الخصائص والمميزات التي تتوفر عليها هذه الإدارة، وذلك في انفتاح تام وإشراك لشريحة الأطر والمسؤولين المنتمين لهذه الإدارة.

إن مقاربة إصلاح وتطوير الإدارة وإحداث رجة أو تحول عميق في آليات اشتغالها لن يتحقق بالتركيز على قمة الهرم الإداري فقط، ومن هنا تبرز الأهمية المنهجية والآفاق الإيجابية الواسعة التي يتيحها مفهوم الإدارة الوسطى. ففي نهاية المطاف إن الإدارة الحقيقية الملموسة والمتواجدة في الواجهة هي الإدارة الوسطى.

Culture organisationnelle et administration intermédiaire.

MOHAMMED ZAOUAQ
Lauréat du cycle supérieur de l'ENA
Chercheur en droit public

4

Au sein de notre administration publique, les structures intermédiaires dirigées par des chefs de bureaux, de services et de divisions dits « **Middle Managers** »¹ assurent deux principales fonctions, la première est celle de catalyseurs des choix, des orientations et des instructions du Top-Manager aux profits des cadres exécutifs, tandis que la seconde est relative à la garantie de l'ordre interne au sein des différentes strates de la pyramide administrative².

De ce fait, malgré l'importance « de façade » attribuée à ces « **cadres**

1 Les cadres intermédiaires sont dénommés « **Middle Managers** » et « **Middle-rankingofficials** » par les auteurs et les spécialistes du management.

Voir : Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré, Les cadres intermédiaires de la fonction publique : Travail administratif et recompositions managériales de l'Etat.

<https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2015-4-page-9.htm>.

2 Dans ce sens Danièle LOCHAK considère que "l'administration est composée de strates superposées et hiérarchisées au sein d'un édifice qui va en rétrécissant de la base au sommet".

Danièle LOCHAK, Le sens hiérarchique, Psychologie et science administrative, Publications du CURAPP, 1985, p.148.

médians »³, au sein des différentes structures administratives, la réalité de leurs apports et contributions à la performance et au changement des modes d'organisation et de travail de ces structures demeure peu satisfaisante, et ce en raison du caractère bureaucratique de notre administration qui résiste à tout changement.

La résistance au changement, la persistance des mêmes techniques et pratiques au niveau de l'organisation et des méthodes de travail, et la reproduction des mêmes attitudes et comportements professionnels constatés chez les cadres intermédiaires, constituent une conséquence directe d'un « **héritage culturel** » fort et rigide, « **enraciné profondément dans la psychologie individuelle et collective** »⁴ de tous les acteurs de nos organisations administratives. De ce fait, cette culture organisationnelle contribue largement au façonnement d'un profil professionnel spécifique à nos cadres médians (I) et aussi à la prédétermination des techniques d'organisation et de gestion du travail au sein des structures intermédiaires (II).

I-

Pour les représentants de la haute fonction publique, la fonction intermédiaire ne peut être attribuée à n'importe quel cadre

3 Expression utilisée par Danièle LOCHAK pour désigner les cadres appartenant aux structures intermédiaires.

Danièle LOCHAK, Le sens hiérarchique, op.cit, p.151.

4 Danièle LOCHAK, Le sens hiérarchique, op.cit, p.148.

administratif, dans la mesure où il s'agit pour eux d'un « grade » et d'un privilège dont ne

doivent bénéficier que les cadres répondant à un profil professionnel spécifique et modelé d'avance. Delà, les cadres médians doivent avoir en premier lieu les mêmes compétences des cadres exécutifs et en aucun cas il n'est accepté que ces derniers aient des compétences professionnelles similaires à celles des hauts fonctionnaires, puisqu'ils sont perçus comme un pur prolongement de la strate des exécutifs.

Au niveau des compétences cognitives et professionnelles, on préfère les cadres médians aux profils ordinaires en raison leur incapacité à influencer les choix à adopter à l'occasion de la gestion des différentes affaires et dossiers administratifs qui leurs sont quotidiennement soumis (munis des instructions des supérieurs), et aussi à leur inaptitude à discuter/négocier les différentes instructions, directives et choix émanant de leurs supérieurs⁵.

En outre, les compétences moyennes des cadres médians sont perçues par les hauts responsables comme une garantie de leur permanence à la tête des « **fiefs administratifs** » qu'ils occupent et des multiples avantages qui en découlent. De cette façon, les responsables supérieurs se protègent contre toute possible concurrence ou menace émanant de ces cadres, tant il est vrai que le souci qui anime le choix des

⁵Notamment devant la réalité de notre haute fonction publique caractérisée par l'accès de plusieurs cadres intermédiaire, par ancienneté, sans avoir les compétences intellectuelles, cognitives ou professionnelles requises, au rang de directeurs centraux (Top-Managers).

profils par les supérieurs est moins la bonne marche du service que la

certitude d'assurer leur continuité dans leurs postes.

Au niveau des comportements professionnels, les cadres médians ont intérêt à faire preuve de docilité à l'égard de leurs supérieurs, par contre ceux parmi eux faisant preuve d'une forte personnalité, en discutant les choix et les idées des supérieurs, sont dans la plupart des cas écartés et « **mis au placard** ».

Ainsi, ces cadres se trouvent dans l'obligation de cacher leurs vraies personnalités et d'adhérer à La personnalité professionnelle⁶ tacitement exigée par les hauts fonctionnaires, et dont les principales caractéristiques sont : la soumission et l'acceptation des ordres, des comportements, voire des tempéraments des supérieurs⁷, parfois aux dépens des intérêts des services auxquels ils appartiennent.

De ce fait, le modèle de personnalité professionnelle des cadres intermédiaires ancrée dans notre culture organisationnelle, basée sur la hiérarchie rigide et le contrôle, est une constante de notre réalité administrative qui résiste au changement, et qui trouve une partie de ses

⁶ Les spécialistes de la sociologie des organisations considèrent dans ce sens que "les agents acquièrent une personnalité d'organisation distincte de leur personnalité individuelle. En définissant le rôle de chaque agent, l'organisation détermine les valeurs dont il doit s'inspirer, les faits sur lesquels il doit se fonder, les alternatives devant lesquelles il se trouve placé".

Bernard Gournay, Jean-François Kesler, Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, Administration publique, PUF, Paris, 1967, p. 30.

⁷ Et ce même s'il s'agit d'un comportement qui manque de professionnalisme ou indigne.

gardiens et fervents défenseurs au niveau des cadres médians eux-mêmes. **Et c'est là le problème !**

II-

La rigidité des modalités d'organisation et de fonctionnement des institutions intermédiaires héritées de plusieurs décennies de gestion administrative, pousse les cadres médians à suivre à la lettre le « **schéma directeur de gestion** » tracé par leurs précédents. Ce schéma implicite⁸ qui ne peut en aucun cas faire l'objet de remise en cause, de contestation ou de changement est basé sur le dirigisme, la reproduction des tâches et l'évitement des projets novateurs.

Le dirigisme dans l'organisation du travail nécessite des agents des structures intermédiaires des comportements autoritaires vis-à-vis des exécutifs, et ce afin de garantir aux hauts fonctionnaires l'exécution stricte et systématique de leurs commandes. Et Toute mauvaise exécution des instructions reçues est automatiquement attribuée aux exécutants subalternes, sur dénonciation des cadres médians qui se transforment en informateurs et rapporteurs de preuves sur les fautes commises.

La reproduction des tâches, à l'instar du dirigisme, est une autre caractéristique du travail des agents intermédiaires, dans la mesure où ces derniers considèrent que leur principale mission est la reproduction des mêmes mécanismes, manières de faire, et

que « **tout changement ne peut émaner que d'un mauvais cadre** ». Ces attitudes

sont renforcées et encouragées par des top-managers bornés dont l'unique but est d'éviter toute interruption dans la marche quotidienne et ordinaire de la machine administrative, sous le fameux slogan « **faites comme on a toujours fait !** ».

Enfin, le dernier paradigme de la culture administrative sous-jacent l'action de l'administration intermédiaire est « **le syndrome d'évitement des projets novateurs** ». Ainsi, au sein de notre administration, l'expérience administrative se résume à la recherche de la facilité dans la manière de faire et l'évitement de la créativité et de l'innovation sur tous les plans : procédure, communication interne et externe, livrables, etc....ce qui pousse les cadres médians dans leur quête d'excellence à devenir « **des pures bureaucrates** », passifs, sans vraie valeur ajoutée à l'administration.

En définitive, il convient de dire que changer la culture défensive-passive qui caractérise nos organisations administratives passe en premier lieu par une sensibilisation des ministres, en tant que responsables politiques de notre administration publique, de l'importance de la **conduite d'un changement organisationnel à tous les niveaux, et de la réhabilitation du rôle de l'administration intermédiaire pour faire réussir et perdurer ce changement.**

« **Honorables ministres, la décision vous revient !** ».

⁸ Ce schéma est implicite puisqu'il est composé d'un ensemble de technique, de méthodes et de comportements qui sont transmis oralement et dont les cadres n'arrivent à comprendre « le pourquoi » qu'avec la pratique et l'ancienneté.

الإدارة الوسيطة: نحو مقاربة تأسيسية

نورالدين الراوي، متقاعد
إطار سابق بالإدارة العمومية

بداية لا بد من الاعتراف بأن الخوض في موضوع الإدارة الوسيطة أو الوسطى أمر غاية في الصعوبة، في غياب كتابات أو دراسات أو نصوص قانونية داخل منظومة الوظيفة العمومية، على المستوى الوطني. فقد عثرت على مفهوم الإدارة الوسيطة بشكل حصري، ضمن الكلمة التي ألقاها الأمين العام للحكومة خلال الملتقى الوطني المنظم بالصخيرات في شهر فبراير 2018 حول الوظيفة العمومية العليا، والتي دعا فيها هذه المنظومة إلى الانفتاح أكثر على المستويات الدنيا ولاسيما الإدارة الوسيطة لما لها من دور في مجال تزويد المستويات العليا بالبيانات والمعلومات ومتابعة إجراءات تنفيذ القرارات المتخذة. عدا ذلك لم أجد ولو قبسا أهتدي به للمساهمة في إغناء هذا المحور.

لكن ما دام أن المنظومة الإدارية في بلادنا قد أسست لمفهوم الإدارة العليا من خلال عدة نصوص قانونية على رأسها الوثيقة الدستورية التي أفردت بنودا خاصة للمناصب السامية جرى تفعيلها على مستوى قانون تنظيمي ونصوص قانونية أخرى، فهذا يعني أن هناك اعترافا بتعدد المستويات في نطاق الإدارة العمومية المغربية، ومن تم ينبغي التأسيس للإدارة الوسيطة باعتبارها طبقة أو فئة قائمة الذات بدونها لا يمكن للسلطة الإدارية العليا تفعيل قراراتها وسياساتها والتواصل الأفضل مع المستويات التنفيذية الدنيا.

وعلاوة على دور هذه الفئة في كونها حلقة وصل قوية وفعالة بين قمة الهرم الإداري والقاعدة، فإنها تشكل مشتلا ومزودا للإدارة العليا بالكفاءات والأطر نظرا لما تحتضنه من طاقات شابة طموحة وأخرى متمرسة تنتظر فرصتها للتقدم وشغل وظائف سامية زادا ما راكمته من الخبرة والممارسة والاحتكاك المباشر بالقضايا والملفات، الأمر الذي يجعلها مؤهلة أكثر من غيرها لشغل الوظائف المذكورة مقارنة مع الأطر القادمة من خارج الإدارة والتي تفتقر للمعرفة والتجربة بطبيعة وأساليب العمل بالإدارة العامة.

وأمام الشح المسجل في تناول هذا الموضوع لاسيما على مستوى الكتابة الإدارية، هناك على العكس من ذلك مجهودات تبذل على مستوى الضفة الأخرى لمقاربة هذا المستوى من التراتبية الإدارية، وذلك من خلال بحوث ميدانية ودراسات واستطلاعات رأي. ففي فرنسا عابت بعض الدراسات التي تناولت الأشغال المنصبة على التحولات التي تعرفها الدولة الفرنسية، على هذه الأخيرة عدم إيلاء المستويات الإدارية الوسيطة الاهتمام اللائق رغم مساهمتها في إنتاج الفعل العمومي، وأن هذه الطبقة ينبغي أن تكون في صلب الإصلاحات الإدارية.

وفي بريطانيا العظمى تناولت بعض الدراسات وظيفة المدير الوسيط middle manager، حيث خلصت إلى أن دور هذه الفئة لا ينحصر في كونه مجرد "حزام ناقل" courroie de transmission لقرارات القادة، بل يساهم بحيوية في رسم التوجهات الاستراتيجية للمنظمة.

لكل ما سبق، فإنه آن الأوان لإيلاء هذه الطبقة العناية اللازمة على المستوى الوطني، للتعريف بها وإبراز الإكراهات التي تواجهها ونصيبتها في مختلف عمليات الإصلاح الإداري التي تباشرها الدولة المغربية، ويقترح في هذا الإطار تنظيم ملتقى وطني للإدارة الوسيطة على غرار الملتقى الذي سبق تخصيصه للإدارة العليا والذي سبق الإشارة إليه في بداية هذا العرض.

Les fonctionnaires intermédiaires : une catégorie fortement négligée

Badia BADDAG,
Chercheur en droit public

8

Chacun sait que le statut général de la fonction publique (SGFP) au Maroc date de plus de 60 ans. Il continue à régir les situations juridiques de l'ensemble des fonctionnaires des administrations centrales de l'Etat et des services déconcentrés qui en dépendent, mais aussi celles des personnels des collectivités territoriales. Ledit statut a procédé à une classification structurée en corps, cadres et grades générant une panoplie de rémunérations, de carrières correspondantes à des fonctions différentes et complexes

En 2014, le Ministère chargé de la fonction publique a recensé 534004 fonctionnaires dont 66% des fonctionnaires sont des cadres (échelle 10 et plus), tandis que 17% des fonctionnaires appartiennent à chacune des deux autres catégories (maîtrise (échelle 7 à 9) et exécution (échelle 5 à 6))⁹. Quant à la haute fonction publique, on peut en dénombrer quelques 705 hauts responsables (dont 28 secrétaires généraux, 22 inspecteurs généraux, 206 directeurs des administrations centrales...)¹⁰.

Par ailleurs, analysée sous l'angle fonctionnel, on note que la Fonction Publique marocaine se compose grosso

modo de 3 grandes catégories de fonctionnaires : la catégorie de l'encadrement supérieur de l'Etat composée des grands commis de l'Etat, occupant les postes de direction et de décision stratégique, suivie par la catégorie des cadres intermédiaires, composée, elle, par la grande masse des personnels, aux statuts juridiques multiples et diversifiés, exerçant des fonctions d'encadrement intermédiaire ou de décision de gestion ordinaire ou courante ; suivie, enfin, de la catégorie des fonctionnaires exerçant les fonctions de pure exécution. Cette dernière catégorie est en voie d'extinction, suite à la suppression progressive des échelles de 1 à 4¹¹. Bref, nous sommes donc en face d'une administration dont la forme pyramidale est caractérisée par une base inférieure constamment en voie de rétrécissement, un niveau moyen ou intermédiaire sur abondant et un échelon supérieur pointu, peu peuplé, auquel échoit l'encadrement supérieur de l'Etat.

En termes d'études et de stratégie de réforme, on constate une focalisation des enquêtes, des séminaires et colloques sur la strate supérieure de la haute fonction publique, au détriment des autres composantes de la pyramide administrative. On en a pour preuve le dernier forum de Skhirate organisée, le 27 février 2018, sur la thématique de la haute fonction publique et son rôle dans la conduite des changements au sein de l'appareil administratif.

⁹ www.mmmp.gov.ma

¹⁰ www.lematin.ma: la réforme de la haute fonction publique, un préalable à celle de l'administration

¹¹ Suppression opérée en 2005 et externalisation des tâches d'entretien et de gardiennage.

Cette grande manifestation a mis en valeur le rôle central imparté à la haute fonction publique en tant que relais entre le niveau politique - les membres du gouvernement – et le reste de la fonction publique. Les autres niveaux de l'appareil administratif, en particulier la strate de l'administration intermédiaire, ne sont pas envisagés en tant qu'entités spécifiques méritant une démarche propre.

De ce fait, on peut se poser la question de savoir si l'Etat opte pour le siège le plus confortable en s'intéressant d'une manière privilégiée à la dite réforme par le haut¹² et en négligeant la question des fonctionnaires intermédiaires, comme si ceux-ci formaient une masse impossible à saisir et à ordonner autrement que sous l'angle de l'exécution. Cette approche risque d'impacter l'estime des hauts dirigeants au rôle important que le fonctionnaire intermédiaire pourrait jouer dans la mise en œuvre des axes de leurs stratégies. Ceci sans oublier de rappeler que cette catégorie est au fait du cœur des opérations. Elle peut concevoir et mettre en œuvre de nouvelles idées auxquelles les cadres supérieurs n'ont peut-être pas *pensé*.

Les cadres intermédiaires dans l'administration publique : managers médians ou simples relais ?

« L'avenir n'est pas déjà écrit, il ne se prévoit pas, il se prépare »¹³

MOUNIR ZAOUAQ,
Chercheur en droit public

Dans ce papier, nous nous intéressons à cerner la place des cadres intermédiaires dans la chaîne de gestion administrative, en cherchant, surtout, à préciser leur sphère d'intervention, la nature et les enjeux de leurs missions au sein de l'administration publique.

Traditionnellement assimilés à des « relais » entre le niveau supérieur, chargé de la définition de la stratégie de l'organisation et le niveau de sa mise en œuvre opérationnelle¹⁴, les cadres médians doivent être différenciés, à la fois, des hauts fonctionnaires et, plus largement, des « élites programmatiques des politiques publiques »¹⁵, et des agents de la première ligne qui sont directement en contact avec les cibles de l'action publique – niveau inférieur.

Cette définition met en évidence une caractéristique principale de cette strate de fonctionnaires ; à savoir la différenciation des logiques qui traversent ses missions. De plus en plus invités à faire « **un va et viens professionnel entre le stade de la planification et de la stratégie et celui de**

¹³Maurice Blondel, philosophe français

¹⁴Henry MINTZBERG « Structure et dynamique des organisations », Éditions d'Organisation, Paris, 1982.

¹⁵Selon l'expression de William Genieys, L'élite des politiques de l'État, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

l'exécution », et eu égard à la complexité des situations où ils sont appelés à intervenir, les cadres intermédiaires se verront transiter de différentes postures ; à la fois managers et relais, encadrants et encadrés, mais aussi « techniciens et généralistes »¹⁶.

10

Cependant, de manière générale, l'on constate qu'une frange importante des cadres intermédiaires s'apparente, de plus en plus, à de véritables « managers médians », c'est-à-dire à des cadres qui supervisent et/ou organisent le travail d'autres personnes (cadres moyens et agents subordonnés), sur fond d'un pouvoir hiérarchique exercé au sein d'une entité publique, soit directement et/ou suivant des règles ou des procédures préétablies. Aussi, le fait que ces nouveaux managers médians soient formellement investis de compétences d'organisation et de supervision, leur offre une marge de manœuvre substantielle pour aménager les contraintes qui pèsent sur les activités de leurs services.

Néanmoins, afin de veiller à l'efficacité de l'action des agents d'en bas, et par ricochet améliorer la déclinaison opérationnelle des démarches stratégiques (plans, programmes, directives) définies en haut ; face à des cas variables, mais aussi face à des usagers de plus en plus exigeants, Les middle-ranking officials¹⁷, ont intérêt à agir en **coordinateurs** et **médiateurs**, plutôt qu'en traditionnels « chefs bureaucratiques », et ce en priorisant les méthodes de travail en équipe autour de projets d'administration. De même, ils doivent développer leur mission

de « **traduction** » consistant à donner un sens à une panoplie de règles et assurer l'adhésion des agents aux directives arrêtées, en termes de communication, planification et d'anticipation.

D'autre part, soumis aux mots d'ordres managériaux supérieurs, les cadres intermédiaires n'en demeurent pas moins des acteurs clés dans la régulation de l'administration en contribuant au processus de prise de décision. Plutôt des **porte-paroles** que de simples « courroies de transmission », ces derniers s'attellent à faire remonter les contraintes de gestion et les attentes de la base pour une reconsidération des stratégies et des moyens mis en conception par les top-managers.

Au centre de ce schéma théorique, consacré depuis les années 90 par les apports du « New public management », l'accent est mis sur la logique de **négociation** devant imprégner le modus operandi desdits cadres, qui doivent faire évoluer les pratiques en incluant les enjeux des parties prenantes avec lesquels ils interagissent, notamment à l'échelon territorial (usagers/citoyens, acteurs politiques, société civile, services déconcentrés, secteur privé...) ; et ce dans le but d'assurer l'appropriation des programmes d'action par l'ensemble des parties concernées.

Par ailleurs, cette entreprise n'est pas souvent aisée et ne peut être relevée que par des profils professionnels très distingués tant en savoir, savoir-faire et surtout en savoir-être. En d'autres termes, cela nécessitera un talent et surtout de la créativité ! D'où la nécessité d'une prise de conscience chez nos décideurs publics de

¹⁶Ces deux figures du fonctionnaire ont été mises en exergue par quelques analyses sociologiques, notamment celle de Pierre Bourdieu.

¹⁷ Appellation adoptée par la littérature anglo-saxonne qui est très fournie sur la question.

rendre la fonction publique médiane plus attractive, capable de capter et d'attirer les

meilleures compétences livrées chaque année par le réseau des universités et des établissements supérieurs de formation, et éviter d'être contraints à aller puiser dans

l'expertise privée, dont le profil ne cadre pas nécessairement avec les besoins spécifiques de l'administration.

الإدارة العمومية الوسيطة بالمغرب : أية مكانة؟

ياسين الضوو، استاذ وباحث

يستمد موضوع الإدارة الوسيطة أو الوسطى راهيته من خلال الموقع الذي يحتله بين منزلتين وهما: منزلة وضع الاستراتيجيات والتوجهات الكبرى للعمل الإداري، ومنزلة ترجمة هذه التوجهات إلى إجراءات وتدابير تنفيذية، فما المقصود بالإدارة الوسطى أو الوسيطة؟ وما هي مميزاتها وخصائصها؟ وما الإكراهات التي تحول بينها وبين القيام بأدوارها على الشكل المطلوب؟ وهل تحظى بالمكانة اللائقة بها في تقارير الإدارة المغربية؟

أولاً: الإدارة الوسطى، محاولة في ضبط المفهوم

يتم التمييز عادة في الإدارة بين ثلاث مستويات وإن اختلفت التسميات أحيانا بين الباحثين في العلوم الإدارية وهكذا نجد :

- ❖ الإدارة الاستراتيجية أو الوظيفة الإدارية العليا
- ❖ إدارة المديرين او (manger de managers)
- ❖ الإدارة التنفيذية (manager opérationnel)¹⁸

على أن هناك من يميز بين مستويين فقط وهما: المستوى الاستراتيجي والمستوى التنفيذي، ويجعل من الإدارة الوسيطة جزءا من المستوى التنفيذي في تقاسم مستمر بينها وبين إدارة القرب.

وعموما فالتدبير الاستراتيجي يحيلنا على مهام القيادة داخل المقاولات والمنظمات وهي غير منشغلة بتدبير وتنشيط فرق العمل بقدر ما هي مهمة ب¹⁹ :

- ❖ إرساء التوجهات والغايات والاستراتيجيات؛
- ❖ وضع نظام للمراقبة يمكنها من التتبع وقيادة النتائج؛
- ❖ وضع البنيات الإدارية الملائمة للتنظيم؛

ثانياً: مميزات الإدارة الوسطى أو الوسيطة

تختص الإدارة الوسيطة بمجموعة من الصفات المستمدة من عاملين اثنين وهما وجود سلطة مستمدة من الإدارة العليا ووجود تفويض لممارستها

إن مهمة العاملين بالإدارة الوسطى هي قبل كل شيء تسيير الأشخاص، ومسؤوليتهم التحديد والمشاركة في رسم أهداف فريقهم، كما أن أولوياتهم هي كالتالي²⁰ :

- ❖ خلق تأطير إجرائي ملائم؛
- ❖ إعطاء نموذج في تدبير العمليات؛
- ❖ منح الحيوية لأنظمة التتبع والقيادة.

كما أن أمر الاستقلالية في اتخاذ القرار، سواء من خلال اللامركزية أو اللامركزية، ضروري للقيام بعملهم، فإذا لم يكن لدى الأشخاص في المستويات الإدارية الوسطى والتنفيذية القدرات والمواهب لاتخاذ قرارات إيجابية فستكون المركزية هي الخيار الأفضل²¹ لهم، وذلك لأن اللامركزية في نهاية الأمر تعني توزيع الصلاحيات بين أجزاء التنظيم، وتعني الحق في اتخاذ القرارات الملائمة دون الرجوع الى المستويات القيادية التي تضطلع برسم السياسات العامة والتخطيط والإشراف²².

رابعاً: واقع الإدارة الوسطى في تقارير الإدارات العمومية

من بين التصنيفات المعمول بها في الإدارة المغربية نجد التصنيف حسب المسؤوليات والتصنيف حسب مستوى التأهيل فأما على مستوى المسؤوليات : فيقسم الموظفون العموميون حسب الشكل التالي:

- الكتاب العامون
- المفتشون العامون
- المدراء المركزيون
- رؤساء الأقسام
- رؤساء مصالح

²⁰ نفس المرجع، ص 20

²¹ مؤلف جماعي، الإدارة العامة، المفاهيم والوظائف والأنشطة ،

دار حافظ للنشر والتوزيع، ص 126

²² نفس المرجع، الصفحة 125.

¹⁸ philippeRaymond, management opérationnel, direction et animation des équipes, Maxima , Paris 2004 , 3 éme édition p 20

¹⁹ نفس المرجع، الصفحة 15

وأما على مستوى التأهيل: فيتخذ التقسيم ثلاث أقسام وهي:

- التأطير: ويقصد به مجموع الموظفين المنتمين إلى السلم العاشر فما فوق
- الإشراف: وهم الموظفون المنتمون للسلايم 7 و8 و9
- التنفيذ: وهم الموظفون المنتمون للسلايم 5 و6

وتشير المعطيات الرقمية حول الموظفين العموميين أن فئة المنتمين إلى مستوى التأطير عرفت ارتفاعا مستمرا خلال السنوات من 2012 إلى 2016 حيث تقدر ب 76% سنة 2016 و 67.45% في سنة 2015 و 65.8% سنة 2014 و 64.76% سنة 2013 و 64.15% سنة 2012. ويرجع هذا الارتفاع بالأساس إلى ارتفاع ونيرة الترقيات وتوظيف الأطر العليا خلال السنوات الأخيرة.

كما تبين الاحصاءات الرسمية، في نفس الفترة، انخفاضاً في نسبة الموظفين المنتمين إلى مستوى الإشراف إذ انتقلت النسبة من 17.65% سنة 2012 إلى 11.7% سنة 2016.²³

هذه المعطيات تؤكد تراجع الموظفين المنتمية للسلايم 7 و8 و9 والتي أضحت سلايم في طور الانقراض نتيجة التطورات التي شهدتها مدخلات الوظيفة العمومية.

تتناغم المستويات التأطيرية والإشرافية والتنفيذية مع ما سبق الإشارة إليه من تمايز بين الإدارة الاستراتيجية والوسطى والتنفيذية، إلا أنه في واقع الإدارة المغربية تكاد تنحصر هذه المستويات في وضعية الموظفين الإدارية ودرجة السلايم التي ينتمون إليها فقط، وهي وضعية لا تعني في أي حال من الأحوال اختلافا في المهام التي يشغلونها ولا في الخدمات التي يقدمونها. ومثال ذلك أن الأساتذة المنتمين للسلم التاسع والعاشر والحادي عشر تجدهم يشغلون نفس مهام التدريس، وفي نفس المؤسسة، وإن اختلفت سلايمهم والمستويات التي ينتمون إليها في هذا التصنيف. إن هذه الوضعية لا تعكس حقيقة الموظفين العاملين بالإدارة الوسطى بالإدارة المغربية والذي يفترض أنهم في مستوى الإشراف على موظفين تنفيذيين تابعين لهم وحلقة وصل بينهم وبين الإدارة العليا.

وبالانتقال إلى التصنيف المتعلق بالمسؤوليات نجده لا يميز بين الكتاب العامين بالإدارات المركزية والمدراء المركزيين المسؤولين على وضع الاستراتيجيات القطاعية وبين المدراء المشرفين على الإدارة اللامركزية أو الكتاب العامين للعمالات والأقاليم المشرفين على تنفيذ السياسات على المستوى الإقليمي أو الجهوي. كما لا يميز بين رؤساء أقسام ومصالح عاملين في الإدارة الاستراتيجية وآخرين في الإدارة التنفيذية أو الوسطى.

من كل ما سبق، يتضح أن تمييز الموظفين حسب المستويات الاستراتيجية لاتخاذ القرار لم يحظ بالاهتمام المطلوب في تقارير الوظيفة العمومية بالمغرب ولا في تحديد المسؤوليات وتوزيعها داخل الهرم الإداري المغربي، مما يجعل موضوع التصنيف والترتيب غاية في التداخل والتعقيد.

²³تقارير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية لسنوات 2015 و 2016 الصادرة عن وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة.
<https://www.mmsp.gov.ma/ar/decline.aspx?m=8&r=52>

دعوتان للمساهمة/ Appels à Contribution

1. يعلن المرصد الوطني للإدارة المغربية أن العدد 16 من نشرته الدورية سيتناول موضوع التمرين السابق على الترسيم في الوظيفة العمومية **le stage avant la titularisation dans la fonction publique** حيث تتضمن مختلف الأنظمة الأساسية للموظفين مقتضيات تنص على إجبارية إجراء فترة تدريبية قبل الترسيم في الدرجة الوظيفية المراد التعيين بها. وعليه، يرجى من المهتمين الراغبين في المساهمة في هذا العدد محاولة ملامسة الموضوع من مختلف الأبعاد وطرح الإشكاليات التي يثيرها تدبير التمرين في الوظيفة العمومية: الجدوى والأهداف المتوخاة من التمرين، مدى اهتمام الإدارات بالمتمرنين وتتبعهم للتأكد من توفرهم حقا على المؤهلات الفكرية والعملية ومدى استعدادهم النفسي والسلوكي للاندماج في السلك الوظيفي و في المنظومة الإدارية عامة، حالات من الواقع الإداري... أو أية إشكالية أخرى يراها المساهمون جديرة بالمناقشة. آخر أجل للتوصل بالمساهمات 28 فبراير 2019.

2. يعلن المرصد الوطني للإدارة المغربية أن العدد 17 من نشرته الدورية سيتناول محور " الأجرور بالوظيفة العمومية (Les salaires dans la fonction publique) في هذا الإطار يرجى من الراغبين في المساهمة في هذا العدد محاولة ملامسة الموضوع من مختلف الأبعاد وطرح الإشكاليات التي تثيرها الأجرور بالإدارة العمومية: مكوناتها، أوضاعها الحالية، المشاكل التي تثيرها ، أهميتها وتأثيراتها في سير الإدارة العمومية ، مجالات الإصلاح التي تهمها... أو أية إشكالية أخرى يراها المساهمون جديرة بالمناقشة. آخر أجل للتوصل بالمساهمات 30 مارس 2019.

Déjà parus

- **Bulletin n°14 : Les procédures administratives compliquées**
- **Bulletin n°13 : La hiérarchie administrative**
- **Bulletin n°12 : La déconcentration**

> **Les numéros précédents sont consultables sur le site web : <http://www.omap.ma>**

Comité de gestion de l'OMAP

Brahim ZYANI	Professeur à l'ENSA, président.
Abdelouahad OURZIK	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.

Ecole Nationale Supérieure de l'Administration. 1, avenue de la Victoire, Rabat

E-Mail de l'OMAP : observatoiremap@gmail.com