

"الإدارة والزمن"

Bulletin de l'omap N° 19

L'Administration et le temps

DANS CE NUMERO

افتتاحية العدد/ بوعزة ايت شريفة ص1-2

PARTIE I : ATELIER INTRODUCTIF A LA THEMATIQUE :RAPPORT DE SYNTHESE

1. ورشة مناقشة موضوع "الإدارة و الزمن"
تقرير تركيبي/ محمد الزواق ص4-6

PARTIE II : SITUATION AU MAROC

2. le temps et la norme juridique : quelles relations /
Mohammed ZAOUAQ, pp 8-11
3. الزمن الإداري : البداية والنهاية .../ نور الدين الراوي ص12-13
4. Du bon usage du temps dans l'administration : le rôle
de la dématérialisation/ Fatna El Farsi, PP 14-15
5. الزمن الإداري/ صالح لمستف ص16-18
6. Lean Administration : vers une gestion efficace du
temps de l'action administrative/ Mokhles SABOUR
pp 19-22
7. محاربة التغيب غير المشروع عن العمل: آلية لتدبير
أم لضبط الزمن الإداري/ زهير الزنان ص23-24
8. الأجل الزمنية بين تحقيق المصلحة العامة ومصالح المرتفقين/
الهاشم امسكوري ص25-27
9. إدارات خارج الزمن/ ابراهيم زباني ص28-29

PARTIE III : Expériences internationales : Belgique, South Asia, France

10. Le rôle des institutions dans l'optimisation du temps
administratif : le cas de l'Agence pour la
simplification administrative en Belgique/ Karim
ZAOUAQ pp 31-34
11. Flexible working hours in South Asia/ Jawad
SADIQ pp 35-37
12. Baisse du temps de travail en France
Extrait du: Le mensuel de la Fondation IFRAP
N° 205, 30 octobre 2019 /pp 38-39
13. Proverbes sur le temps à travers le monde/ Najat
ZARROUK pp 40-41

بوعزة ايت شريفة

رئيس مصلحة تتبع المناصب العمومية

بوزارة الاقتصاد والمالية

وإصلاح الإدارة

افتتاحية

يعتبر الزمن/الوقت مكونا أساسيا وثابتا في أي عمل إداري، وجودة هذا العمل تحدده كيفية استثمار عنصر الوقت في تدبيره وفي تحقيق الأهداف المحددة له، ومن هذا المنطلق فإن عقلنة تدبير الزمن الإداري يعني في جوهره تنظيم وتدبير العمل بالإدارة العمومية وفق خطة عمل



وأهداف معينة وجدولة زمنية محددة. ويأتي هذا العدد من نشرة المرصد المغربي للإدارة العمومية لإبراز العلاقة التلازمية والتبادلية الموجودة بين الإدارة والزمن.

الوقت في تنفيذ وتدير النفقات العمومية وتضمن التدبير بالنتائج والتقييم وفق مؤشرات نجاعة الأداء والبرمجة الميزانية لثلاث سنوات.

وفي سياق تعزيز إدارة القرب، فإن الجهود جارية أيضا في سبيل تقوية دعائم اللامركزية الترابية و تخويل الجهة موقع الصدارة ومدها بالاختصاصات والإمكانات المادية والكفاءات البشرية اللازمة، ومواكبتها بإدارة لامركزية ناجعة وفعالة مؤطرة بقواعد الميثاق الوطني للامركز الإداري¹.

ولأن تبسيط ورقمنة الخدمات العمومية أصبحت في عالم اليوم خيارا لا مفر منه لربح الوقت والكلفة، فإن الخوض في هذا المسار فرض اعتماد إطار قانوني لتحديد المبادئ والقواعد المنظمة للمساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بطلبات المرتفقين² واستثمار الطفرة الرقمية وما تتيحه من فرص لاختصار المسافة الجغرافية والزمنية في الحصول على المعلومة والخدمة العمومية³.

وعلى العموم فإن الرهان على ترسيخ ثقافة احترام وعقلنة تدبير الوقت بالإدارة العمومية يمر عبر تبني مقاربة شمولية ومندمجة للتحديث تمزج بين الأبعاد القانونية والحقوقية والتخليقية، وتوظف وسائل التدبير العمومي الحديث New public management، وتستثمر أدوات التحول الرقمي في إيصال المعلومة والخدمة العمومية إلى المرتفق بأحسن جودة وبأقل وقت وكلفة ممكنة، كما تضع ثالوث المصلحة العامة والمواطن والتنمية المنشودة في قلب انشغالات واهتمامات الإدارة العمومية بجميع مكوناتها.

حقا يلاحظ أن التركيز في هذا الجانب يتجه رأسا إلى معالجة ظاهرة هدر الزمن بالإدارة العمومية، سواء ما يتصل منها بتدبير الموارد البشرية أو بتدبير المساطر الإدارية أو بإنجاز المهام والمشاريع وتنفيذ القوانين والأحكام والقرارات، وهو أمر طبيعي مادامت الظاهرة المذكورة إشكالية حقيقية تחדش صورة الإدارة العمومية لدى المرتفقين بصفة خاصة والمتعاملين معها بصفة عامة، من حيث تأثيرها السلبي على السير العادي للمرفق العمومي وعلى جودة وسرعة الخدمات العمومية وعلى مناخ الاستثمار.

لكن من جهة أخرى لابد من الاعتراف بأن استمرار الانتقادات التي توجه خصيصا إلى سلوكيات وممارسات عدم احترام الوقت وإلى سوء تديره بالإدارة العمومية يطرح تساؤلا مشروعا حول ما إذا كان الأمر يعد امتدادا وانعكاسا لثقافة سلوكية مجتمعية سائدة، أم يعود إلى اختلالات معيارية وتديرية في منظومة التدبير العمومي.

بعبارة أخرى، إن تدبير الزمن لا يسائل الإدارة وحدها، بل تمتد تداعياته لتشمل المجتمع برمته. ولكننا في هذا العدد ارتأينا أن نركز، في ظل الإصلاحات والتغييرات التي تطل منظومة التدبير الإداري ببلادنا، على أهمية استحضار البعد الزمني كعامل من عوامل الانتقال من منطق التدبير بالوسائل والمساطر إلى منطق التدبير بالأهداف وبالأداء وفق منهجية تعاقدية منصهرة في إطار جدولة زمنية محددة، خاضعة لنظام دقيق للتتبع والمراقبة والتدقيق والتقييم وربط المسؤولية بالمحاسبة.

وفي هذا السياق يأتي القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13.130 في طليعة النصوص التي تعلي من مكانة

¹ المرسوم رقم 2.17.618 بتاريخ 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للتمركز الإداري

² مشروع قانون 55.19 يتعلق بـ"تبسيط المساطر الإدارية أمام المواطنين، لآزال إلى غاية كتابة هذه السطور قيد المناقشة بالبرلمان.

³ - مخطط المغرب الرقمي 2013
- مشروع GATEWAY
service-public.ma -

I. Atelier introdutctif a la thématique : rapport de synthèse

فعلى مستوى المحور الأول المخصص للبعد الزمني في منظومة التدبير العمومي، فقد أبرز مقدم العرض الأهمية المولدة للزمن الإداري بصفته عاملاً أساسياً من عوامل تحسين التدبير العمومي، وذلك عبر تقديم مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة لعمل واشتغال الإدارة، والتي تتضمن مقتضيات خاصة بالبرمجة الزمنية والأجال القانونية الواجب احترامها بمناسبة أداء المرافق الإدارية لمجموعة من أعمالها، وأخرى مخصصة لمواكبة العمل الرسمية بالإدارة العمومية.



فبالنسبة للبرمجة الزمنية، فقد نص القانون رقم 130.13 لقانون المالية على إدماج البعد الزمني في برمجة وتنفيذ الميزانية (المادة 5)، وفي إيداع مشروع قانوني المالية والتصفية (المادتين 47 و65). كما حدد المرسوم رقم 426.15.2 الصادر بتاريخ 15 يوليوز 2015، والمتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية بموجب مادته الثانية، أجلاً أقصاه 15 مارس من كل سنة مالية لدعوة الأمرين بالصرف، بموجب منشور، إلى تقديم مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء.

محمد الزواق

باحث في القانون العام



ورشة مناقشة موضوع «الإدارة والزمن»: تقرير تركيبي

في إطار الإعداد لإصدار العدد الجديد من نشرته الدورية رقم 19 المخصصة لموضوع «الإدارة والزمن»، عقد المرصد الوطني للإدارة المغربية ورشة علمية يوم الأربعاء 18 دجنبر 2019 بمقر وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة- قطاع إصلاح الإدارة، خصصت لمناقشة موضوع الإدارة والوقت. عرفت هذه الأخيرة حضور أساتذة باحثين وموظفين ومسؤولين إداريين، بالإضافة إلى خبراء في مجال الإدارة العمومية.

افتتحت أشغال الورشة بعرض تمهيدي قدمه بوعزة آيت شريفة، رئيس مصلحة تتبع المناصب العمومية بوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، تناول فيه إشكالية الإدارة والوقت، وذلك بالاستناد إلى محاور أربعة متمثلة في البعد الزمني في منظومة التدبير العمومي وتجليات وعوامل هدر الوقت بالإدارة العمومية، ثم تبيين الوقت في أورايش إصلاح الإدارة، وأخيراً التوصيات المقترحة لعقلنة تدبير الزمن الإداري.

ويهدف مقارنة التجربة المغربية في مجال تنظيم مواقيت العمل بالإدارة العمومية مع تجارب البلدان الرائدة في هذا المجال، قدم مجموعة من الجداول الإحصائية التي تفيد بوجود توجه عام لدى صنّاع القرار العمومي بالدول المتقدمة والصاعدة تتمثل في تخفيض عدد ساعات العمل السنوية على النحو الذي يضمن تحقيق التوازن بين الرفع من المردودية والحفاظ على الصحة النفسية والجسدية للموظف (عدد ساعات العمل سنويا سنة 2013: تركيا 1832 ساعة، اليابان 1735 ساعة، دول المجموعة الأوروبية 1770 ساعة، الولايات المتحدة الأمريكية 1788 ساعة، المغرب 1752 ساعة).

تبعا لما سبق، وبعد الإطلاع على مختلف النصوص القانونية والمبادرات الحكومية التي تم تبنيها لضبط الزمن الإداري، أصبح لزاما التساؤل حول أثر هذه الإجراءات والتدابير على واقع استغلال الزمن الإداري ببلادنا؟

للإجابة على هذا السؤال قام آيت شريفة على مستوى المحور الثاني من العرض بدراسة تجليات وعوامل هدر الوقت بالإدارة العمومية، وذلك بالاستناد إلى مقتطفات من الخطب الملكية السامية تشخيصية لواقع التدبير الإداري المتسم بضعف المردودية وتعدد المساطر وطول آجال البت في الملفات، حيث اعتبر أن أهم عوامل هدر الوقت تتمثل في التغيب غير المشروع عن العمل، والحضور الصوري Le présentéisme، هذا بالإضافة إلى التسيير الارتجالي وضعف الحكامة في التدبير. وهي العوامل التي دفعت بالحكومة الحالية إلى التفكير في آليات جديدة تضمن تامين الزمن داخل الإدارة، حيث بادرت، كخطوة أولى، إلى

وبخصوص تدبير الطلبات العمومية، فقد نص المرسوم رقم 2.12.349 الصادر في 20 مارس 2013 والمتعلق بالصفقات العمومية على مجموعة من المقتضيات التي تلزم الإدارة والمتنافسين ونائلي الصفقات بالتقيد واحترام آجال دقيقة فيما يخص نشر البرامج التوقعية وآجال مساطر إبرام وتنفيذ وإعداد تقارير انتهاء الصفقات، وكذا تقديم الشكايات.

كما تم بالإضافة إلى ذلك تضمين المرسوم رقم 2.17.265 الصادر في 23 يونيو 2017 المتعلق بتحديد كفاءات تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها، مقتضى أساسيا يحدد لمختلف الإدارات أجل 60 يوما للإجابة على شكايات مرتفقها، وذلك بهدف ضمان تحصيل الزمن الإداري من الهدر عبر معالجة مختلف الشكايات الواردة على الإدارات داخل آجال معقولة.

بعد الانتهاء من عرض النصوص المؤطرة للبرمجة الزمنية والأجال القانونية، خلص آيت شريفة إلى سرد لائحة المقتضيات التنظيمية الخاصة بمواقيت العمل الرسمية، والمنصوص عليها بموجب المرسوم رقم 2.05.916 الصادر في 20 يوليوز 2005 بتحديد أيام ومواقيت العمل بإدارات الدولة والجماعات الترابية كما تم تغييره وتتميمه. وهي المقتضيات التي تحدد عدد ساعات اليوم ومجموع أيام الأسبوع المخصصة للعمل، وتتيح إمكانية تحديد أيام ومواقيت مختلفة للعمل من طرف رؤساء المصالح اللامركزية مع مراعاة الغلاف الزمني الإجمالي الواجب احترامه أسبوعيا.

- احترام وترشيد الوقت هو سلوك وثقافة مجتمعية قبل أن يكون التزاما مهنيا؛
- هدر الوقت داخل الإدارة لا يشكل مشكلا، ولكن هو نتيجة مباشرة لمجموعة من المسببات التي تستوجب الضبط والمعالجة؛
- مع تسارع تغير إيقاع الزمن المجتمعي يجب إعادة النظر في طريقة تدبير الزمن الإداري؛
- الإدارة الإلكترونية تشكل أحد الحلول المهمة لمشكل هدر الزمن داخل الإدارة؛
- يجب التركيز على المردودية عوض فرض الحضور الشكلي للموظفين؛
- يجب إعادة النظر في منظومة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل حاليا في مجال تدبير الموارد البشرية في أفق ربط وقت العمل بالمردودية.

إصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري بموجب المرسوم رقم 2.17.618 بتاريخ 26 ديسمبر 2018، والذي أتى بمقتضيات جديدة من شأنها الحد من ظاهرة العشوائية في التدبير الإداري على المستويات اللامركزية، تتمثل في فرض اعتماد تقنيات وآليات التدبير بالأهداف وفق جدولة زمنية محدد (المادة 24 من الميثاق). كما تم، كخطوة ثانية، إعداد مشروع القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية أمام المواطنين، والذي ينص على وجوب معالجة طلبات المرتفقين في أجل لا يتعدى 60 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها، وتقليص ذلك الأجل إلى 30 يوما، متى تعلق الأمر بطلبات الاستثمار، حيث يعتبر سكوت الإدارة بمثابة موافقة.

وفي ختام عرضه، قدم آيت شريفة تصوره الخاص لمقاربة الإصلاح الواجب تبنيها في أفق تهمين وتحسين الزمن الإداري من الهدر، والتي تتمحور حول ثلاث مرتكزات أساسية: تطوير منظومة المناصب العليا ومناصب المسؤولية، تحديث منظومة تدبير الموارد البشرية، بالإضافة إلى تحديث الآليات التنظيمية والتدبيرية داخل الإدارة.

وتفاعلا مع المعطيات الواردة بالعرض، عرفت جلسة مناقشة مضامينه تقديم مجموعة من الأفكار والمقترحات المهمة من طرف مختلف المشاركين تمثل أهمها فيما يلي:

- غياب بعدي التنظيم والتخطيط في العمل الإداري يؤدي إلى هدر الزمن الإداري؛
- عدم التحديد الدقيق للأهداف والأولويات يشكل عاملا أساسيا من عوامل ضياع الزمن داخل الإدارة؛



II. Situation au Maroc

Mohammed ZAOUAQ

Chercheur en droit



le temps et la norme juridique : quelles relations

Le quotidien de tout citoyen et ses relations avec ses concitoyens ainsi qu'avec l'administration et les différentes institutions publiques, ont toujours été profondément influencés par deux principaux facteurs, à savoir le temps et le droit.

Tandis que le temps qui constitue un phénomène naturel, rythme la vie personnelle et sociale du citoyen ordinaire en se répercutant sur son physique, son psychique et sa perception de l'environnement qui l'entoure, la norme juridique lui reconnaît un ensemble de droits tout en lui imposant des obligations légales qu'il se doit d'honorer.

De ce fait, en dépit de la différence frappante entre le temps et la norme juridique et leurs répercussions sur le vécu

quotidien du citoyen, il n'en demeure pas moins que ces deux variables sont profondément liées l'une à l'autre par des relations d'influence réciproque impactant en permanence, tant l'appropriation et l'utilisation quotidienne du temps (I), que l'application et l'effectivité de la norme juridique (II).

I/ La norme juridique, moyen d'appropriation et d'encadrement normatif du temps.

Le Maroc, à l'instar des autres pays, a toujours connu le phénomène de « construction juridique du temps⁴ » comme réponse au besoin d'encadrement normatif du temps social sous ses différentes facettes : heure légale, temps de travail dans les différentes institutions et administrations publiques...

Concernant l'heure légale, et en vue d'appropriation et de standardiser le temps social de manière à garantir l'harmonisation quotidienne et permanente du rythme de vie et de travail au sein de la société marocaine, il a été décidé, en l'année 1967, d'adopter une heure officielle et de rendre son respect

⁴ L'expression de « construction juridique du temps » a été utilisée dans la chronique bibliographique relative à l'ouvrage de François Ost, le temps du droit, élaborée par Assier- Andrieu Louis, Bessin Marc et Perrin Jean-

François et publiée au Numéro 46 de la revue « Droit et société ».

Voir : Revue « Droit et société », N° 46, 2000, pp. 659-678.

opposable aussi bien aux citoyens qu'aux différents organismes publics et privés. C'est ainsi qu'il a été procédé à l'édiction du décret n° 455-67 relatif à l'heure légale⁵, qui rend officielle l'heure standard choisie par le Royaume. Ladite heure a été depuis changée à trois reprises en 2012, 2013 et 2018, via trois décrets modificatifs⁶, et ce pour des raisons d'intérêt public.

Par ailleurs, afin d'éviter toute possible déperdition du temps consacré au travail et au fonctionnement des différentes institutions constitutionnelles nationales, notre ordre juridique interne a été alimenté par un ensemble de normes régissant ce temps, ses séquences et son rythme. C'est le cas du texte constitutionnel⁷ qui en prévoit quelques unes, notamment les articles 62, 63, 65 et 68 qui fixent, entre autres, la durée du mandat des membres des chambres des représentants et des conseillers, les périodes d'élection de leurs présidents, des présidents des commissions permanentes et de leurs bureaux, ainsi que les périodes d'ouverture des sessions....

En plus des normes constitutionnelles, toutes les lois organiques et les lois ordinaires portant création des institutions constitutionnelles (environ 21), ainsi que celles relatives aux collectivités territoriales comportent un maximum de règles juridiques temporelles régissant leur fonctionnement, la périodicité de production de leurs travaux et les durées légales des mandats de leurs membres ou de ceux de leurs conseils, ce qui illustre bien le souci du législateur marocain de consacrer une grande partie de son effort législatif à la production d'un « droit du temps institutionnel et public » au Royaume.

De plus, le temps de travail des administrations et des établissements publics fait l'objet d'un encadrement juridique renforcé, et ce par le biais d'un ensemble de normes temporelles, dont celles prévues par la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances⁸ (les dates butoirs de dépôt des projets des deux lois de finances et de règlement au parlement), le décret n° 2-15-426 du 15 juillet 2015 relatif à l'élaboration

⁵ Décret Royal n° 455-67 du 23 Safar 1387 (2 juin 1967) relatif à l'heure légale.

⁶ Il s'agit des décrets suivants :

- Décret n° 2-12-126 du 26 Joumada I 1433 (18 avril 2012) ;

- Décret n° 2-13-781 du 21 Kaida 1434 (28 septembre 2013) ;

- Décret n° 2-18-855 du 16 Safar 1440 (26 octobre 2018).

⁷ B.O. n° 5964 bis du 30 juillet 2011.

⁸ B.O. n° 6370 du 18 juin 2015.

et l'exécution des lois de finances⁹ (délai imparti au chef du gouvernement pour inviter par circulaire les ordonnateurs à établir leurs propositions de programmation budgétaire triennale), le décret n° 2-17-265 du 23 juin 2017 fixant les modalités de réception des remarques et propositions des usagers, du suivi et du traitement de leurs réclamations (délai de réponse des administrations), le décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics¹⁰ (délai annuel de publication des programmes prévisionnels, délai de publication des appels d'offres, de présentation des plaintes, de préparation des rapports d'achèvement de l'exécution des marchés...) et enfin le fameux décret n° 2-05-916 du 20 juillet 2005 fixant les jours et les horaires de travail dans les administrations publiques et les collectivités territoriales¹¹.

Les normes juridiques dressées, ne constituent qu'une partie du bloc de « droit du temps », en vigueur dans notre pays—d'autres normes sont prévues au niveau de la procédure civile, la procédure pénale, le droit de la famille et autres....— Ce même bloc

constitue une preuve irréfutable de l'efficacité du droit quant à l'appropriation de notre temps social.

Tout à l'opposé du rôle temporel du droit, le temps se transforme souvent en un facteur d'ineffectivité de la règle juridique, ce qui nécessite une révision et une modification permanente de sa substance en vue de retrouver l'ordonnement juridique visé initialement par le législateur.

II/ Le temps, facteur d'ineffectivité de la norme juridique :

Le facteur temps rend ineffective une partie importante de notre arsenal juridique, tout particulièrement les textes juridiques dits « éphémères » qui sont destinés à résoudre des phénomènes sociaux conjoncturels portant atteinte à l'ordre sociétal.

À l'exception de celles contenues dans les grands textes —que les doctrinaires de la sociologie juridique appellent « les codes »¹²— la majeure partie des autres règles juridiques peuvent, plus ou moins, être affectées par l'écoulement du temps. Ledit effet temporel est dû à deux principaux

⁹ B.O. n° 6378 du 16 juillet 2015.

¹⁰ B.O. n° 6140 du 04 avril 2013.

⁸ B.O. n° 6336 du 21 juillet 2005.

¹² Parmi ces grands textes, on peut citer notamment le fameux Code des obligations et des contrats (COD), tel qu'il a été modifié et complété.

B.O. n° 46 du 12 septembre 1913.

phénomènes : la désuétude et la détemporalisation.

La désuétude frappe les textes et les normes juridiques dont le contenu et la normativité sont encore valables, compte tenu du contexte sociologique de leur application, et que leur exécution fait l'objet d'une suspension de la part des destinataires – cette suspension est souvent non justifiée – . L'exemple le plus illustre dans ce sens est l'article 503-1-1 de la loi n° 103-13 relative à la lutte contre les violences faites aux femmes¹³ qui sanctionne les actes d'harcèlement sexuel subis par les femmes marocaines. Ce fameux article, après quelques timides cas de dénonciations des actes d'harcèlement auprès des autorités judiciaires compétentes – ces cas ont été traités par les médias –, est ensuite tombé en désuétude.

Quant à la détemporalisation, elle concerne l'inapplication d'un ensemble de normes ou de textes juridiques en raison du changement des relations sociales qu'elles sont destinées à régir, ou la disparition du problème qu'elles visent à résoudre. Cette

inapplication les transforme en des textes morts qu'il faut abroger ou modifier dans les brefs délais.

Le nombre croissant des dispositions législatives et réglementaires qui font l'objet de modifications successives – il n'a échappé à cette réalité que peu de règles juridiques – reflète l'ampleur des conséquences du phénomène de détemporalisation juridique sur notre bloc de droit interne, et sur la stabilité des situations juridiques des différentes personnes physiques et morales sujets de ce droit.

En définitive, on peut dire que le temps demeurera le facteur principal de la désuétude et de la détemporalisation du droit. Pour en limiter les effets, il est indispensable au législateur marocain de suivre les conseils du fameux homme politique français Maximilien Robespierre, énoncés comme suit :

« Législateurs, point de mesures mesquines et partielles, mais des vues générales et profondes ; point d'engouement, point de précipitation, mais de la sagesse et de la maturité ; point de passions ni de préjugés, mais des principes et de la raison... »¹⁴

¹³ Dahir n° 1-18-19 du 5 Joumada II 1439 (22 février 2018) portant promulgation de la loi n° 103-13 relative à la lutte contre les violences faites aux femmes. B.O. n° 6688 du 5 juillet 2018.

¹⁴ Œuvres de Maximilien Robespierre, Texte établi par Laponneraye, New York, réimpression Brut Franklin, 1970, Tome II, p. 334.

نور الدين الراوي

باحث في الإدارة العامة



الزمن الإداري : البداية والنهاية ...

تتوفر منظومة الوظيفة العمومية، على غرار باقي التشريعات في العالم، على نظام خاص يوطر الغلاف الزمني المخصص للعمل الإداري ويحدد أوقات الولوج إلى مقرات الشغل وأوقات الانصراف، كما يضع الاستثناءات الخاصة داخل هذا النظام (الأوقات المخصصة للأكل، صلاة الجمعة ... أنظمة مغايرة خاصة بالمصالح الخارجية ...). ويمكن اعتبار هذا النظام جزءا مما يمكن تسميته بالزمن الإداري في مفهومه الواسع أي ذلك الزمن الذي يستغرق الحيز الزمني الذي تفرضه المعاملات الإدارية كالأجال التي تحددها العديد من المساطر الإدارية لتنفيذ عمل ما ...

ويمكن تناول الزمن الإداري من عدة زوايا، وقد ارتأيت التطرق إليه من جانب البداية والنهاية أي بداية الزمن الإداري ونهايته، بعيدا عن المقاربة المادية الماثلة في الغلاف الزمني وتوزيعه على امتداد أيام الأسبوع، على اعتبار أن هذا الزمن يمارس ضغطا نفسيا ومعنويا على عموم العاملين يتجاوز معيشتهم الإداري اليومي وقد يمتد إلى حياتهم العادية خارج هذا الزمن.

دعونا إذن نسافر قليلا عبر هذه الورقة أو بالأحرى هذه الخواطر. فمتى يبدأ الزمن الإداري : مخطئ من يعتقد أن الزمن الإداري يولد عند الولوج إلى مقرات العمل. فما دام هذا الزمن يشكل ضغطا نفسيا كما سبق القول، فيمكن أن يبدأ قبل ذلك بكثير. قد يبدأ لدى البعض ليلة

يوم العمل قبل أن يأوي الموظف إلى فراشه وقد يبدأ صباحا في الوقت الذي يقول فيه في قرارة نفسه: إنني ذاهب إلى العمل أي أنه يستعد نفسيا وذهنيا للدخول في الزمن الإداري. وقد يمتد ذلك طيلة المسافة الفاصلة بين البيت ومقر العمل (أو ليست حادثة الشغل تغطي الفترة الفاصلة بين مقر الإقامة ومقر العمل ؟)

لكن داخل الزمن الإداري تتداخل أزمته أخرى فرضت نفسها بفعل الممارسات والعادات التي ترسخت لدى شريحة واسعة من الموظفين، حيث يتم التجمع، قبل الدخول إلى المكاتب، بالمقصف التابع للمؤسسة أو بمقهى مجاور لها، لتناول وجبة الإفطار أو لشرب فنجان من القهوة يتجاذبون أثناءها أطراف الحديث حول العديد من الأمور وخاصة إذا كان الأمر يتعلق ببداية الأسبوع، حيث تكون عطلة نهاية الأسبوع حافلة بالأحداث. وهذه المعايينة تنسحب أيضا على فترة تناول وجبة الغذاء التي تشهد تجليات واضحة لهذا التداخل بين الزمن الإداري وباقي الأزمنة (يمكن تسمية الوقت المخصص للصلاة بالزمن الديني .. الخ)، تخفف من وطأته فقط تلك الشريحة من الموظفين الذين يتناولون وجبة الغذاء داخل المكاتب، ويستهلكون ما صنعت أيادهم أو أيادي زوجاتهم ليلا أو في الصباح الباكر.

ثم هنالك زمن إداري يمكن أن نطلق عليه "الزمن الإداري خارج الزمن الإداري" أو الزمن الإداري الاستثنائي أو الإضافي وهو زمن تعيشه شريحة محدودة من الأطر والمسؤولين الإداريين الذين يزاولون مهامهم خارج الغلاف الزمني الرسمي بما يشكل أشغالا إضافية لا نجد لها في منظومة التعويضات والحوافز المادية أي سند قانوني. هذا الزمن في اعتقاد هذه الشريحة، عن خطأ، ينبثق من المسؤوليات الملقاة على عاتقهم، مع العلم أن الغلاف الزمني القانوني يسري على جميع فئات الموظفين وأن أي عمل إداري خارج هذا الغلاف يستوجب منح مقابل مادي إضافي

سوء نية ، العوامل والأسباب العميقة وراء هذه الاختلالات،
من قبيل ضرورة إعادة هيكلة القطاع العمومي والمراجعة
الجذرية لأساليب وظروف العمل والاهتمام بالعنصر
البشري...

مهما كانت درجة الانتماء الوظيفي ومهما كان المنصب الذي
يشغله الموظف.

إن هذه الشريحة من الأطر تجد نفسها معبأة على
الدوام لتلبية نداء الإدارة تحت أية ظروف. فقد يتلقى
المسؤول رسالة نصية من رئيسه المباشر في ساعة متأخرة
من الليل أو في الساعات الأولى من الفجر، تحمل تعليمات
أو أوامر، بل قد يدعى لاجتماع عاجل في أي وقت. ولهذا فإن
الزمن الإداري عند هذه الفئة زمن لا ينتهي وكأنه زمن
أبدي...

تأثير الزمن الإداري إياه، لا يقتصر فقط على فترة
نشاط الموظف ، بل يتعداه إلى ما بعد نهاية خدمته. فترى
المتقاعد وخصوصا إبان الأسابيع أو الشهور الأولى التالية
لإحالاته على المعاش في حالة نفسية صعبة جراء افتقاده
لهذا الزمن بكل مكوناته. هذا الزمن الذي أصبح فضاء
حقيقيا بكل ماتحمله هذه الكلمة من معنى. فضاء يضم
زملاء العمل ورؤساء العمل وزبائن وسائل النقل وعمال
المقهى والمطعم...ولا أجد من شهادة أستشهد بها في هذا
المقام أفضل من قصة حقيقية حصلت في فرنسا تخص
موظفا أحيل على المعاش لكنه ظل يحضر بانتظام للعمل
فقط ليسعد برفقة زملائه ويستمر في هذا الفضاء ، وذلك
بعلم المسؤولين الذين أدركوا حساسية الموقف ومشاعر
الشخص، فتركوه وشأنه.

و مع ذلك ، يصير بعض المتحاملين على الموظف
العمومي عندنا على تحميله جزءا كبيرا من الأعطاب
والاختلالات التي يعرفها المرفق العمومي التي أدت إلى تدهور
خدماته وبعده عن انتظارات المرتفقين ، متجاهلين ، عن

Fatna El Farsi

Ingénieur Général, au Ministère
de l'Economie, des Finances et de
la Réforme de l'Administration



Du bon usage du temps dans l'administration : le rôle de la dématérialisation

L'auteur américain Harvey MacKay
a dit :

*"Le temps est gratuit, mais il est
inestimable. Vous ne pouvez pas le
posséder mais vous pouvez l'utiliser. Vous
ne pouvez pas le garder mais vous pouvez
le dépenser. Une fois perdu, vous ne
pouvez plus jamais le récupérer."*

Certes, le temps est précieux !!!!
Mais que faut-il faire pour en faire bon
usage !!! Quels moyens et quels outils
aideraient à l'optimiser ?

Aujourd'hui, partout dans le monde,
nul ne peut contester l'apport indéniable
des technologies de l'information et de la
communication à la vie quotidienne des

citoyens en termes d'accessibilité et
d'utilisation des services publics.

Le Maroc, comme tous les pays du
monde, a entamé depuis plusieurs
décennies le processus de
dématérialisation et de transformation
digitale dans tous les domaines de ses
activités en vue de bâtir une vraie société
de l'information, de l'économie du savoir.

En effet, l'Administration publique,
partie prenante essentielle de cette société,
vit toujours cette fièvre de bouleversement.
Qualité des services publics, efficacité,
efficience, transparence...tels sont les
maîtres-mots qui régissent l'essor d'une
vraie administration électronique
citoyenne et sous-tendent un gain
considérable en termes de temps et de
confort.

Effectivement, grâce au guichet
unique national « PortNet »,
l'administration a fait un saut qualitatif
très important ; toutes les procédures
relatives à l'arrivée des bateaux ou aux
obligations de douane sont numérisées et
les délais de séjours des conteneurs se sont
nettement raccourcis passant de 14 jours à

moins d'une semaine engendrant ainsi une optimisation fort significative.

Le service en ligne « Watiqa », même avec ses limites technologiques, permet aux marocains du monde de se procurer le certificat de naissance dans des délais records sans être obligés de subir le calvaire du déplacement.

Païement des impôts, des factures d'eau et d'électricité et du téléphone, inscriptions aux universités, le dépôt légal, l'accès aux résultats d'examens sont de nombreux exemples de services électroniques disponibles via plusieurs canaux pour le citoyen et l'entreprise.

Plus que jamais, la dématérialisation s'impose comme une nécessité pour le développement de l'administration. Outre la réduction des délais générés par la digitalisation des demandes des usagers, ceci contribue fortement à la protection de l'environnement par une diminution très importante de production de papier, et par conséquent moins d'arbres abattus et plus d'oxygène dégagé.

Ceci étant, et malgré les efforts déployés par l'administration quant à

l'appropriation des Nouvelles Technologies d'Information et de Communication (NTIC) dans la gestion quotidienne des affaires publiques, les rapports de la Cour des Comptes, du Conseil Economique, Social et Environnemental, ainsi que ceux de certains organismes internationaux ne cessent de relever l'insuffisance des réalisations accomplies en matière de recours aux services électroniques.

Plusieurs facteurs en sont responsables... Mais retenons une seule chose : quand on comprendra dans notre pays que la technologie est un outil au service de la solution, et qu'on identifie la cause profonde de nos préoccupations, on saura dans quel sens aller avant que les NTIC nous dictent leur sens à elles. Nos problèmes sont avant tout humains et la solution doit être humaine et nous ne croyons pas à : « Pour tout résoudre, cliquez ici ».

* Fatna El Farsi est.....

أما علاقة الوقت بالأجر فهي تتجلى من خلال تقدير الحيز الزمني المناسب والكافي لإنجاز عمل ما أو القيام بمهام ما، حتى يتم التناسب بين المدة المستهلكة بما فيها التكاليف مع الانجاز المحقق. وفي هذا الصدد نشير الى سعي هنري هونت (Henry Hunt) الى تحديد الأجر اليومي بشكل ثابت لتحفيز العاملين على استغلال اوقاتهم وإنجاز اعمالهم في وقت اقل فيحصلون على أجر أعلى.

غير أن الزمن الاداري يتعرض للهدر والضياع عبر اساليب مختلفة من خلال ممارسات تتم على حساب المجتمع، ويكون ذلك بسبب عدم تفرغ الموظف للعمل الفعلي والحقيقي المؤدى عنه. وهذه الظاهرة - ظاهرة تضییع الزمن الإداري - تكون إما فردية أو تعود للمنظمة الإدارية نفسها، ونظرا لانعكاساتها السلبية فقد ظهرت، في المقابل، مجموعة من الإجراءات الكفيلة بمواجهتها والحد من أثارها سنعرض للبعض منها في هذه الورقة.

1- الوقت الإداري الضائع

أ - تصرف الأفراد: إلى جانب الحضور السلبي (Présence passive ou présentéisme) المتمثل في التواجد الجسدي بمقر العمل دون تحريك ساكن. أي الاكتفاء بالجلوس دون القيام بأي عمل بل ربما قراءة الصحف أو التحدث في الهاتف. فهذا التصرف يساوي الغياب غير المرخص به (l'absentéisme). هناك أيضا مسألة التأخر صباحا، أو مغادرة العمل مبكرا قبل الوقت، زيادة على الخروج لإيصال الأبناء أو عيادة طبيب أو لقضاء

د. صلاح المستف

أستاذ باحث و خبير في الشأن المحلي



الزمن الإداري قيمة الوقت الاداري:

عند الحديث عن الوقت يتبادر الى الذهن المقولة العامة الشهيرة " الوقت من ذهب" والتي تعني بهذا التشبيه ما للوقت من قيمة كبرى. وهناك مقولة اخرى تحت على عدم مضیعة الوقت بصیغة التحدير حيث تقول "الوقت كالسيف ان لم تقطعه قطعك".

فعلا، إن أهمية الوقت تكمن في حسن استغلاله وتدبيره فهو ذو قيمة لا ندركها الا بعد فوات الأوان. فالوقت يعتبر من أبرز محددات عوامل الانتاج. وكما قال بيتير دريكر (Peter Drucker) أن الوقت من أهم الموارد الذي إذا لم يدار ويدبر فلن تتم ادارة اي شيء اخر. وإدارة الوقت تعمل اساسا على الموازنة بين تحقيق الاهداف والمدة الزمنية الضرورية لإدراكها.

هنا لابد من استحضار نظرية تايلور (Frederick Winslow Taylor) الكلاسيكية ضمن " دراسة الحركة والزمن" التي تناولت مسألة تقسيم العمل الى جزئيات صغيرة من أجل ربطها ببعضها الامر الذي يحقق أولا زيادة فعالية انجاز الأنشطة وثانيا اعادة توزيع مكونات العمل مع اسقاط الوقت الضائع ثم في الأخير اعادة خطة العمل.

ان التطور الذي يعرفه المجتمع ينعكس بالطبع على الأفراد بدون شك وبالتالي فهو يؤثر في العقلية وانتشار ثقافة القيم الأخلاقية الضرورية سواء للمرافق العمومية او للمرتفقين على حد سوى. وقد يحمل هذا التطور على ضرورة توظيف وسائل التحديث من ادوات التكنولوجيا الجديدة والرقمنة واستعمال الحاسوب والانترنت والفاكس والهواتف وآلات النسخ والتصوير المتطورة وغيرها من الوسائل التي تمكن من ربح الوقت واختصاره الشيء الذي يعزز المهارة في ادارة الوقت.

ب - الحكامة الادارية:

الي جانب التقنيات الحديثة لابد من الحرص على التنظيم الجيد من جهة ووضع مخططات تتيح العمل في كامل الوضوح والشفافية.

• بالنسبة للتنظيم:

يتطلب هذا الجانب توزيع المهام والاختصاصات بين المصالح والتنسيق الجيد فيما بينها وتقاسم المسؤوليات وتقوية التفويضات بغية رفع وثيرة العمل والتدبير المحكم تلافيا لهدر الزمن الاداري. وفي هذا الصدد يستحسن العمل بالتنظيمات الادارية الهيكلية الملائمة والتي تتوفر نماذج منها على مستوى الادارة المركزية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمرافق العمومية الأخرى على اساس السهر على ملاءمتها وطبيعة وخصوصية موقع وتخصص الادارة المعنية وحاجيات مرتفقها.

كما تجدر الإشارة الي ان تقوية اللامركزية وتنزيل ميثاق اللاتمرکز الاداري يوفران فرصة سانحة لكسب

أغراض شخصية، أو لتناول وجبة الغداء أو للاستراحة. يضاف لكل هذا تسويق وتأجيل الامور إلى ما بعد، إلى غير ذلك من السلوكات التي تصنف في خانة تضييع الوقت الاداري.

ب - دور الإدارة: يمكن رصد عاملين أساسيين

في هذا القبيل، أحدهما يتعلق بالجانب التنظيمي المؤسسي، والثاني يرتبط بالتخطيط. وهكذا نجد في المقدمة انعدام وجود تنظيم جيد للعمل وانعدام تخطيط مسبق وعدم تحديد مواعيد لإنجاز الاهداف. وكذا عدم توفر المعلومات الدقيقة وعدم تحديد الاهداف وترتيب الأولويات. بالإضافة الى الافتقار الى التنسيق الفعال وانعدام الاتصال الواضح بين الرئيس ومرؤوسيه وعدم التفويض للآخرين واختلال حفص الارشيف والملفات في أماكن ملائمة وكذا القيام بأشغال متعددة في آن واحد وكثرة الاعمال الورقية وصرف الوقت الكثير في الجزئيات القليلة الاهمية. كل ذلك يشكل عائقا اداريا في عقلنة استعمال الوقت الاداري. وهذه العيوب تنعكس سلبا على الادارة وتعطي عنها الانطباع بالتباطؤ والتراخي وتحول دون بلوغ المقاصد التي تركز على مبادئ الحكامة الادارية الجيدة والتدبير الامثل للوقت الاداري وتقوية مبدأ النزاهة والاستقامة والمسؤولية وتحسين المردودية التي هي المكون الرئيسي للإنتاجية الإدارية.

2- حسن تدبير الوقت الاداري

أ - التقنيات الحديثة:

لعل انتشار الوعي والاحساس بقيم المواطنة تفعيلاً لما جاء به دستور المملكة عبر نشر ثقافة تخليق الحياة العامة التي انيط بالمجتمع المدني دور محوري فيها، الى جانب تخليق الحياة المرفقية عبر ترسيخ مبادئ الحكامة الادارية وبناء الثقة بين الدولة والمواطنين والمواطنات في خضم الانتقال السريع والمتواصل نحو التحديث والعصرنة، أصبح من الضرورة ايلاء الوقت قيمته الحقيقية بحيث ان عدم مساهمة ايقاع هذا التطور يقود حتما الى التراجع للخلف في عالم اصبحت فيه التكنولوجيا لا تسمح بضياح الوقت بفضل ما توفره من وسائل الاتصال والتواصل واختصار المسافات.

لذا وجب توزيع متوازن للأدوار بين الادارة العليا والادارة الوسطى وإدارة الشبابيك بغية استثمار الوقت بكيفية عقلانية تسمح بتحقيق تقدم ملحوظ وتنمية مستدامة. ولعل النموذج التنموي الجديد والمرتبب قد يؤكد على هذا الجانب ضمن توصياته سيما وأن التعبئة الشاملة لمختلف شرائح المجتمع في هذا القبيل ضرورية لإحداث تغيير في العقلية من أجل الوصول إلى إدارة مواطنة حقا.

الوقت وإعادة استغلاله لفائدة الادارة ان على مستوى تجويد الخدمات أو ترشيد الموارد البشرية والمالية.

• بالنسبة للتخطيط:

إن وضع خطة للعمل من اسباب ممارسة اي نشاط بشفافية تتيح سلوك أنجع السبل وأجودها لتحقيق الاهداف. كما ان تحديد الاولويات وترتيبها وتحديد الحيز الزمني او الأجل الضرورية والمناسبة للإنجاز هي من العوامل التي تحول دون هدر الزمن وضياح للوقت الاداري.

لذا تعتبر المخططات التي تضعها الادارة من أهم الادوات التي تمكن من تحديد حاجياتها من موارد بشرية ومالية في امد معين الشيء الذي من خلاله يتم تقييم العمل. وفي هذا الإطار نجد ان القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية والجهات السارية المفعول تنص على وجوب وضع المخططات التنموية السداسية في حين نجد بالنسبة للتدبير المالي ضرورة وضع برمجة ثلاثية السنوات تعتمد اساسا في إعداد الميزانية السنوية مما يمكن الادارة من خطة طريق تسمح لها بربح الوقت. وقد اصبحت البرمجة المتعددة السنوات من ضمن الوثائق المرفقة للميزانية سواء على مستوى الدولة او الجماعات الترابية لما توفره لها من وضوح في الرؤية واستشراف وتوقعية تساعد على تجويد التدبير المالي والخدماتي بحيث ان القيادة السليمة للمالية يجب ان تندرج ضمن منظور شمولي متعدد السنوات تتحقق من خلاله الفعالية القوية والمسؤولية الممتدة كما تسمح بالقياس والتقييم في نهاية المطاف.

خاتمة

Mokhles SABOUR

Doctorant chercheur en
Management public
Lauréat de l'Ecole Nationale
d'Administration



**Lean Administration : vers
une gestion efficace du
temps de l'action
administrative**

L'Administration publique est une organisation, elle est composée de processus et des flux de travail. Selon H. Mintzberg (1982), l'organisation est parcourue en permanence par 5 grands types de flux tels que : les flux d'autorité formelle ; les flux d'activités régulées ; les flux de communication informelle ; les flux de constellations de travail ; et les flux de décisions ad hoc.

L'action administrative fonctionne par l'intervention de plusieurs acteurs et services, et suit une démarche itérative et incrémentale, ce qui génère des échanges considérables de documents et

d'informations. Les personnels doivent ainsi modifier ou actualiser diverses informations et valider certaines étapes. À cause des nombreux allers-retours nécessaires, la durée et les délais de traitement sont augmentés. Par conséquent, l'utilisateur et même le fournisseur accusent l'action administrative de plusieurs carences qui sont liées avec la non maîtrise du temps, et aussi, avec la réalisation des actions chronophages ou qui ne portent pas une valeur ajoutée. En effet, Le gaspillage du temps rend le processus administratif coûteux et difficile à gérer, en termes de temps perdu (retours, retouches, rectification...), d'occupation inutile des ressources et surtout d'insatisfaction de l'administré, on parle de coût de mauvaise qualité (James Harrington, 1987). Tout cela entrave la performance organisationnelle de l'Administration publique et influence négativement la qualité des services publics, et aussi contribue à la non-délivrance de valeur dans les services publics.

En effet, l'optimisation du temps de travail public est un enjeu majeur pour la performance opérationnelle et s'avère donc prioritaire malgré qu'elle est complexe à travers les principes de la pensée maigre (Lean Management). Selon Hohmann (2014), le Lean peut se définir comme « un système visant à générer la valeur ajoutée maximale au moindre coût et au plus vite, cela en employant les ressources justes nécessaires pour fournir aux clients ce qui fait de la valeur à leurs yeux ». Autrement dit, le Lean Administration considère que l'Administration est performante lorsqu'elle produira les bons résultats, en visant surtout la réduction du temps entre les inputs et les outputs, ce qui va optimiser les délais et les ressources dans un esprit d'équipe et un mode projet.

Au cours des dernières années, et après une grande expérience dans le secteur industriel, le concept Lean s'est considérablement répandu dans le secteur public en raison de la demande croissante

d'efficacité et de qualité des actions des administrations publiques¹⁵.

En tant que forme de « managérialisme », le Lean ne considère pas seulement l'administré comme un simple usager mais comme un client de l'administration, aussi, il traite surtout les questions opérationnelles en relation avec la notion du temps. La littérature a cité les bénéfices du Lean, tels que : éliminer le gaspillage du temps, réduire les délais de mise en œuvre et améliorer la communication interne et externe, et par conséquent, améliorer la qualité des services publics.

Dans la pratique, les outils et les techniques du Lean Management peuvent être appliqués dans l'administration publique, parmi lesquels le « Poka Yoke », qui consiste à alerter l'utilisateur sitôt que l'information saisie dans un formulaire ne correspond pas au format attendu. En plus, les agents ont aussi appris à réaliser des « Diagrammes Ishikawa » pour identifier et hiérarchiser les causes d'un problème, et à

¹⁵ Weerasinghe, W. A. V. C. M., Palliyaguru, R. D. H., Yakupitiyage, Y. D. L., & Jayasinghe, G. D. I. (2016). An

Empirical Study on the Application of Lean Management to Enhance Procurement Management in the Public Sector.

mettre en place des « bacs rouges » pour écarter systématiquement un dossier non conforme et alerter le service émetteur. Le Lean administratif, c'est aussi soigner la transmission d'informations entre les services, on fait en sorte que chaque service soit le client des autres pour les allers-retours.

Le « **stockage au point d'utilisation** », appelé en anglais Point-Of-Use-Storage (POUS) est une technique utilisée pour lutter contre le gaspillage du temps. A titre d'exemple : « les photocopieurs sont souvent placés dans une pièce proche du personnel bureaux au deuxième étage de l'immeuble. Le papier, lui, est stocké au troisième étage dans un débarras. Lorsque le papier copieur est terminé, un membre du personnel doit se rendre au troisième étage et ramasser une boîte de papier dans le cellier et la porter au photocopieur du deuxième étage ». Ce scénario peut être répété trois ou quatre fois par jour. L'application de POUS permet de réduire les mouvements inutiles de matériel et de personnes. Ceci a été réalisé en plaçant un placard de magasin à côté de

photocopieurs, éliminant ainsi le besoin de mouvement (inutile) de personnes et de matériaux et en outre accélérer le processus de photocopie.

Les « **5S** » est un outil japonais de Management qui vise à travailler rapidement en optimisant l'environnement de travail. Il consiste à mettre en œuvre cinq opérations : 1) laisser dans le poste de travail uniquement les outils et les objets nécessaires pour l'exécution de la tâche ; 2) rendre visible et accessible ce qui est indispensable à l'exécution de la tâche ; 3) nettoyer régulièrement le lieu de travail. C'est aussi une occasion d'inspection ; 4) standardiser les procédures ; 5) appliquer ces règles avec rigueur. En fait, les 5S permettent de raccourcir les étapes et de tendre les processus.

Le « **Management Visuel** » consiste en l'utilisation des tableaux, des planches ou encore des panneaux pour afficher des indices visuels instinctifs pour communiquer des informations clés sur un lieu de travail « en un coup d'œil », comme les instructions du chef et les indicateurs de performance. Cela permet de réduire les

délais d'attente et de traitement en supprimant ou en réduisant la distance entre la direction et les autres niveaux de la hiérarchie.

La littérature empirique nous indique les facteurs de réussite de la mise en œuvre de Lean tels que : la participation et l'engagement du haut responsable, la formation du personnel, l'adoption de la planification dans l'action administrative, la mise en place d'une coordination parfaite entre les différents acteurs et l'implémentation des systèmes d'informations efficaces.

Toutefois, le Lean Management est avant tout une culture et une philosophie organisationnelle, en effet, Les modifications organisationnelles avant la mise en œuvre du Lean sont nécessaires. Les organisations du secteur public, comme leurs homologues du secteur privé, doivent être disposées à modifier leurs procédures et leurs processus en réduisant la bureaucratie administrative et en privilégiant l'autonomie de gestion publique qui doit être orientée résultat. Bref, l'approche « Lean Administration »

visé de manière implicite que les acteurs publics ne doivent pas uniquement concentrés sur la réalisation des activités administratives, mais également sur la réduction des délais et la maîtrise du temps.

زهير الزنان

إطار بوزارة إعداد التراب الوطني والتعمير
والإسكان وسياسة المدينة



مكافحة التغيب غير المشروع عن العمل: آلية لتدبير أم لضبط الزمن الإداري

حظي موضوع تغيب الموظفين عن العمل بأهمية خاصة من قبل المشرع المغربي وأحاطه بعناية كبيرة من خلال وضع التشريعات والتدابير والإجراءات الكفيلة بمحاربة هدر الزمن بالإدارة العمومية وضمان الارتقاء بجودة الأداء الوظيفي كما ونوعا. وقد صدرت في هذا الإطار مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية لنظير منظومة مكافحة ظاهرة التغيب غير المشروع عن العمل بالوظيفة العمومية وفق ما تم توضيحه سابقا، ولاسيما أن تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2018 قد أبرز وجود تباين ملحوظ على مستوى الزمن الفعلي للعمل الإداري داخل مختلف الإدارات حيث رصد أنه لا يتم استيفاء الوقت النظامي للعمل بشكل متجانس، كما أن زمن العمل الإداري الفعلي في الوظيفة العمومية يضل غير مضبوط نوعا ما.

هذا، وقد تضمن منشور رئيس الحكومة رقم 26/2012 بتاريخ 15 نونبر 2012 بشأن التغيب غير المشروع عن العمل مجموعة من الإجراءات والتدابير العملية والوقائية اليومية والدورية، ونص على جملة من آليات التتبع والتقييم والمراقبة التي يمكن إيجازها في:

- تفعيل المقتضيات التنظيمية المتعلقة بالرخص وبالتغيب غير المشروع من خلال تسجيل وضبط حالات التغيب والحضور، ثم تفعيل الإجراءات التأديبية في حق المتغيبين عن العمل، وهي مسطرة: ترك الوظيفة، المسطرة التأديبية، الاقتطاع من الأجر. فتفعيل هذه المقتضيات التشريعية تُعد آليات زجرية بخصوص كل متغيب عن العمل باعتباره إخلالا بالالتزامات الوظيفية.
- الإجراءات الوقائية: حيث ان ظاهرة التغيب غير المشروع عن العمل تتطلب محاربتها بصورة قبلية حتى لا نسقط أمام حالة هدر الزمن الإداري. وفي إطار الضبط الزمني للأداء الوظيفي، حيث تتعدد أهم هذه الإجراءات الوقائية في :
 - إجراءات يومية دائمة : تتمثل في مراقبة وضبط الحضور الفعلي للموظفين لأماكن عملهم وقت الدخول والانصراف وخلال مواقيت العمل الرسمية. ولهذا الغرض، حث رئيس الحكومة في منشوره السالف الذكر بضرورة اعتماد كل الوسائل الممكنة ولاسيما الآليات التكنولوجية نظرا لنجاعتها في ضبط حضور او تغيب الموظفين.
 - أعمال مسطرة الاقتطاع من أجور الموظفين المتغيبين.
 - إشعار المصالح المكلفة بتدبير الموارد البشرية على المستويين المركزي واللامركز ب كل تغيب غير مشروع.

- إعمال المسطرة التأديبية في حالة تكرار التغيب باعتباره سلوكا يُخل بالواجبات المهنية.
- تتبع حالات التغيب غير المشروع عن العمل بناء على نظام الشهادات الجماعية للموظفين.
- تفعيل دور اللجنة بينوزارية المكلفة بتتبع التغيب غير المشروع عن العمل.

يمكن على ضوء ما سبق الخروج ببعض الخلاصات والاستنتاجات في ما يخص تدبير الزمن الإداري على مستوى الإدارة العمومية، أهمها:

- غياب تصور شامل واستراتيجية دقيقة وواضحة بشأن تدبير الزمن الإداري، حيث نجد الحكومة تتبنى مقاربة أحادية هي ضبط الزمن النظامي للموظفين فقط دون تدبير باقي الأزمنة الإدارية الأخرى في إطار سياسة عمومية شاملة تضمن التوازن فيما بينها والتقائتها.
- اختزال الزمن الإداري في الحضور الفعلي للموظف دون الأخذ بعين الاعتبار مسألة نجاعة الأداء والقيام بالمهام المتطلبة، وبالتالي نكون أمام حالة تكريس ظاهرة الحضورية التي تعتبر الوجه الآخر للتغيب عن العمل.
- تدبير الزمن الإداري مقرون بمنطق التدبير المبني على الأداء والنتائج
- غياب مقتضى - قانوني صريح ينص على اعتبار مدد التغيب غير المشروع عن العمل بمثابة خدمة غير منجزة.

إلغاؤه إلى المعني بالأمر، وذلك طبقا لمقتضيات المادة 23 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

وتنص نفس المادة على أنه يمكن للمرتفق أن يقدم تظلما إداريا من القرار المراد الطعن فيه بالإلغاء وذلك قبل مباشرة مسطرة الطعن. وإذا كان المشرع يهدف من وراء هذا المقتضى منح فرصة جديدة للإدارة لإمكانية تصحيح قرارها إذا كان مشوبا بإحدى عيوب الشرعية، فإنه قيد هذا التظلم كذلك، بضرورة تقديمه قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة، وفي حالة تقديم هذا التظلم، فإنه يمكن رفع طلب الإلغاء إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ستين يوما يبتدئ من تبليغ القرار الصادر صراحة برفض التظلم الإداري كليا أو جزئيا.

كما أن تقديم الطعن بالإلغاء ضد بعض القرارات الإدارية يظل مشروطا بالقيام بإجراء خاص يكون منصوص عليه في بعض الأنظمة، وذلك تحت طائلة عدم قبول الطلب، وهو ما نجده مثلا في رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجماعة أو ضد قرارات جهازها التنفيذي، الذي لا يمكن أن يتم إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل رئيس الجماعة ووجه إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته.

ومن أوجه مساهمة الأجل الوقتية في حماية المصلحة العامة، نجد التنصيب على سقوط الاستفادة من بعض الخدمات الإدارية بعد انصرام أجل معين، وفي هذا الإطار نسوق مثال مقتضيات المادة 49 من قانون التعمير التي تنص على سقوط رخصة البناء سواء أكانت صريحة أم ضمنية إذا انقضت سنة من تاريخ تسليمها دون أن يشرع في الأشغال المتعلقة بأسس المبنى المنصوص عليها في التصميم المرخص في شأنه.

الهاشم امسكوري

دكتور في القانون العام خريج المعهد العالي للإدارة



الآجال الزمنية بين تحقيق المصلحة العامة ومصالح المرتفقين

لا شك أن تدبير الزمن الإداري يعتبر من التحديات الأساسية التي تساهم في تحقيق إدارة فعالة وناجعة بشكل يوازي بين المصلحة العامة وحماية مصالح المرتفقين.

وفي هذا الإطار، تبرز مسألة الآجال الزمنية المرتبطة بمختلف المساطر والإجراءات الإدارية سواء فيما يتعلق بعلاقة المواطن مع الإدارة أو بتنظيم الوظائف والأنشطة الإدارية والمرفقية، وتحسين القرارات الإدارية.

وهكذا وباستقراء مختلف المقتضيات القانونية التي تنص على الآجال فإنه يمكن تصنيفها حسب الهدف والغاية منها إلى تحسين الأعمال الإدارية وحماية حقوق المرتفقين.

• الآجال الوقتية وتحقيق المصلحة العامة

يرتبط العمل الإداري في علاقة الإدارة بالمرتفقين بآجال تنص عليها مجموعة من المقتضيات القانونية، لعل أبرزها تلك التي تهدف إلى تحسين القرارات الإدارية وجعلها نافذة ومستمرة في أثرها القانوني، وتفادي إلغائها في أي وقت وحين.

وهنا نستحضر التنصيب على تحديد أجل للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، وهو الأجل المحدد في ستين يوما (60) يبتدئ من نشر أو تبليغ القرار المطلوب

ومن بين هذه الحالات نجد مثلا الحصول على رخصة البناء التي يعتبر تسليمها من مهام رئيس المجلس الجماعي. إذ أنه في حالة سكوت هذا الأخير بعد تقديم طلب الحصول على هذه الرخصة إليه، فإنها تعتبر مسلمة بعد انقضاء أجل شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها، وذلك طبقا للمادة 48 من قانون التعمير.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الإطار، هو أنه بالرغم من الحصول على الترخيص الضمني بالبناء، فإنه يشترط للشروع في عملية البناء ضرورة تقيد المستفيد من هذا الترخيص بالضوابط القانونية المعمول بها في مجال التعمير، وهو ما أقره وتواتر عليه العمل القضائي. (قرار صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 2014/11/12 تحت عدد 5171 في الملف رقم 5/13/702).

وبالنظر لكون تشجيع الاستثمار له من انعكاس على التنمية بمختلف أبعادها يعتبر من أبرز المجالات التي تكون الإدارة مطالبة فيها بالمزيد من الفعالية وتقديم الخدمات للمستثمرين على نحو أمثل، فقد تم التنصيص على تحديد أجل زمني لجواب الإدارة على طلب الترخيص بفتح مشروع استثماري، وفي حالة عدم الجواب فإن صاحب الطلب (المستثمر) يعتبر مرخصا ضمنيا.

ويستند الترخيص الضمني في مجال الاستثمارات قبل التنصيص القانوني عليه على الرسالة الملكية التي وجهها جلالة الملك الحسن الثاني قدس الله روحه الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 14 يونيو 1989، حيث جاء فيها ما يلي: "أمرنا أن يعتبر كملف متكامل العناصر القانونية يحتوي على مشروع استثمار مقبولا نهائيا إذا لم تصدر الإدارة قرارا في شأنه، داخل أجل شهرين يتبدئ من تاريخ تقديمه إلى المصالح المختصة، كما قررنا أن يكون رفض الإدارة لأي مشروع استثمار معطلا للأسباب

هذا فضلا عن الأجل الممنوحة للمقاولات في تنفيذ الصفقات العمومية في إطار إنجاز مختلف المشاريع المرفقية والتنموية، والتي يترتب عن عدم احترامها ترتيب جزاءات على هذه المقاولات تصل إلى حد فسخ الصفقة.

ودائما في إطار التنمية المحلية، فإن التنصيص على أجل محدد من أجل انتخاب رؤساء ومكاتب الجماعات الترابية بعد إجراء الانتخابات، من شأنه الحفاظ على استمرار مصالح هذه الجماعات، وتفادي تعطلها في حالة تأخر هذه العمليات الانتخابية، وتندرج في هذا السياق مثلا مقتضيات المادة 10 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والتي تنص على انتخاب رئيس المجلس ونوابه في جلسة واحدة تنعقد لهذه الغاية خلال الخمسة عشر (15) يوما الموالية لانتخاب أعضاء المجلس.

وإذا كانت هذه بعضا من النماذج للمقتضيات القانونية والحالات التي يتم فيها التنصيص على آجال حماية للمصلحة العامة، فإنه بالمقابل نجد مقتضيات تنص على آجال الهدف منها حماية حقوق ومصالح المرتفقين.

• الآجال الوقتية وحماية مصالح المرتفقين

تعتبر خدمة المرتفق الغاية الأساسية للعمل الإداري، والتي تسعى الإدارة لتحقيقها بمختلف الوسائل البشرية والتقنية واللوجستية، استنادا إلى المقتضيات القانونية ذات الصلة.

وفي هذا الإطار، فإنه يتم التنصيص في مجموعة من المقتضيات القانونية على آجال الغرض منها حماية حقوق ومصالح المرتفقين أمام الإدارة مقدمة الخدمة. ولعل أبرز إطار تندرج فيه هذه الآجال هو القرارات والخدمات الإدارية التي يستفيد منها المرتفق بشكل ضمني بعد انصرام أجل محدد على تقديم طلبه.

مراقبة تفعيل هذه المقتضيات بيد القضاء الإداري في حالة اللجوء إليه.

التي تستوجب ذلك قانونا. وسيطبق هذا التدبير في الحال ويدرج في مختلف قوانين الاستثمار الجاري بها العمل...".

وهو ما كرسته مقتضيات المادة 22 من القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات، والتي تنص على أنه: "... تعتبر هذه الرخصة ممنوحة إذا سكنت الإدارة عن الجواب على الطلب المتعلق بها داخل أجل ستين يوما من تاريخ إيداع الطلب المذكور".

وهو نفس التوجه الذي أكد عليه جلالة الملك نصره الله في خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2018 حين دعا جلالته إلى اعتماد نصوص قانونية، تنص: على تحديد أجل أقصاه شهر، لعدد من الإدارات، للرد على الطلبات المتعلقة بالاستثمار، مع التأكيد على أن عدم جوابها داخل هذا الأجل، يعد بمثابة موافقة من قبلها.

وبالمقابل نجد بعض المقتضيات التي تنص على اعتبار عدم جواب الإدارة بمثابة رفض للطلب وليس استجابة له، كما هو الشأن بالنسبة للقانون 13.31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الذي يحدد أجل 20 يوما للإدارة لتمكين المرتفق من المعلومة المطلوبة مع إمكانية تمديد هذا الأجل لنفس المدة في حالة عدم التمكن من الاستجابة للطلب. وفي حالة الرفض بعد تقديم شكاية في الموضوع وعد الاستجابة لها فإن طالب المعلومة يحق له الطعن أمام القضاء الإداري.

تلك إذن بعض من الحالات التي يتم فيها التنصيص القانوني على تحديد آجال زمنية في تقديم الخدمات الإدارية أدرجناها على سبيل المثال لا الحصر، مع بيان الغاية منها وأثرها على تحقيق المصلحة العامة وخدمة المرتفق. ويبقى هذا التنصيص مهما في حد ذاته، وتبقى الإدارة وكذا المرتفق مطالبين باحترام هذه الآجال من أجل تحقيق الغايات المرجوة منها، على أن تكون

ابراهيم زياني

أستاذ بالمدرسة الوطنية العليا للإدارة
رئيس المرصد المغربي للإدارة العمومية



إدارات خارج الزمن

هل يمكن أن نعتد الزمن كمعيار أو مؤشر لتصنيف الإدارات، ونقول مثلا بأن الإدارات، في نهاية المطاف، تنقسم إلى صنفين: إدارات تندرج في زمانها، وإدارات تعيش خارج زمانها ؟ مناسبة هذا القول هي التجربة التي عشتها مؤخرا وأنا أقوم بزيارة عمل لإدارة من إدارات الدار البيضاء الكبرى، حيث انتهى بي الأمر إلى مكتب مسؤول كبير، كان عبارة عن ركام من الملفات والمستندات والمراسلات التي تنتظر الدراسة أو التوقيع. عادت بي الذاكرة إلى صيف 1977، عندها كنت أقوم بتدريب صيفي بمقر إدارة مماثلة، حيث واجهت مشهدا مشابها لهذا الذي عاينته بمدينة الدار البيضاء في 2019.

بعد قرابة ما يزيد عن 40 سنة إذا لم يتغير شيء أو يكاد. معنى ذلك أن هناك إدارات خارج متطلبات الزمن الذي توجد فيه: إدارات تسير الهويني، وفق إيقاعها الخاص، لا تبالي بالمتغيرات والتطورات المتسارعة التي تجري حولها، على مرمى حجر منها.

من دون شك أن هذا الصنف من الإدارات، التي لا تنتهي لزمنا هذا، ما يزال كائنا في منظومتنا المؤسساتية. وبهنا هنا أن نقوم بمحاولة نظيرية لتحديد مواصفات وسمات الإدارات خارج الزمن الذي نعيش فيه حتى نسهل على القارئ معرفتها، ونساهم أيضا بإلقاء الضوء على هذه الظاهرة التي تسيئ إلى المشهد الإداري والمؤسسي ببلادنا وتجذبه إلى الوراء.

هناك، في اعتقادي، أربع (4) مواصفات رئيسية تميز منظومة الإدارات خارج الزمن. إنها عبارة عن إدارات ورقية، مركزية، منغلقة و أخيرا متحفظة .

إدارة ورقية: لعل أول مؤشر دال على منظومة

الإدارات خارج الزمن هو اعتمادها المطلق، أو شبه المطلق، على الورق في تقديم خدماتها وتصريف شؤونها بصفة عامة. في مثل هذه الإدارات، جميع المعاملات تقريبا تتم بواسطة الختم والتوقيع على الأوراق؛ كما أن الاتصالات الداخلية والخارجية معا تجري وفق ترتيبات وإجراءات مسطرية مغرقة في البيروقراطية، يغلب عليها الطابع الرسمي القائم على المراسلات المحررة في الأوراق التي تتمتع وحدها بالحجية القانونية. في مثل هذه الإدارات، لا مكان إذا للتكنولوجيا الرقمية، كما لا يوجد أدنى اهتمام بنزع الصبغة المادية أو الورقية عن الخدمات الإدارية المسداة للمواطنين إن أنيا أو مستقبلا؛ ذلك أن التوجه المسيطر على الثقافة التدييرية السائدة في هذا الصنف من الإدارات هو الامتثال الكلي للضوابط الإدارية الموروثة عن المرحلة أو المراحل السالفة، وبالتالي الامتناع عن كل ما من شأنه أن يغير من الطابع الورقي لعملها. حقا، يقبل الأفراد العاملون في الإدارات الورقية على استعمال وسائل الاتصال الحديثة في علاقاتهم الشخصية، وقد يستعينون بها في تدبير بعض الانشغالات التدييرية المرتبطة بعملهم، لكن هامش الانفتاح هذا على الوسائط الرقمية الجديدة محدود للغاية، ولا يبنى على استراتيجية واعية وإرادية، نابعة من اقتناع الإدارات المعنية بضرورة الانصهار في زمنها الحالي، بدل الاصرار على التمسك بأهداب الزمن الماضي.

إدارة مركزية: ثان مؤشر دال على هذا الصنف

من الإدارات هو هيمنة الطابع المركزي على سيرها ونظام تدبيرها اليومي. فالسلطات التقديرية مركزة في المستويات العليا، والأوامر تنحدر خطيا من أعلى إلى أسفل، حيث قوة الدفع تأتي باستمرار من المركز نحو الأطراف الذي يتشكل من شبكة من المكاتب

الخارجية القادمة من المجتمع المدني مثلا، فإن خاصية التحفظ يحميها من الدعوات الاصلاحية المنطلقة من داخل الدولة نفسها. ومن هنا نفهم لماذا لم تنجح المبادرات الاصلاحية المتعددة والمتكررة، الشاملة أو الجزئية، التي شهدتها بلادنا، في إطلاق دينامية قوية لتحديث الإدارة، تتمتع بالمصداقية المطلوبة، وتلقى استحسانا من فئات عريضة داخل المجتمع.

وعلى كل، فإن السمات الأربع التي استعرضنا هنا بإيجاز كبير مكوناتها وانعكاساتها المتنوعة تعتبر بحق مقياسا للتعرف على الإدارات والمؤسسات التي تتواجد خارج متطلبات زمننا الراهن. ومن المؤكد أن العديد من إدارتنا تعمل قصارى جهودها لتجاوز مثل هذه المثبطات التي تحول دون انصهارها في زمنها الحاضر؛ وفي المقابل، فإنه من غير المعقول أن تصر عدد من الإدارات الأخرى على أن تظل على هامش دينامية التغيير والتطور والتناغم مع الواقع المجتمعي الذي تزعم أنها تنتمي إليه.

والمصالح المنضوية في سلسلة مترابطة من التراتبية الإدارية. بعبارة أخرى، في مثل هذه الإدارات، تكاد تنعدم الاجتماعات التنسيقية ذات الصبغة الأفقية، كما تقل، إن لم نقل تنعدم، المبادرات التديرية؛ وفي المقابل تسود الصرامة في التعاطي مع المشاكل بسبب انعدام هامش التصرف لدى المصالح و غياب إمكانيات ووسائل العمل بسبب المركزية الشديدة التي تطبع سير المنظومة التديرية للمؤسسة.

إدارة منغلقة: تعد خاصية الانغلاق من أهم

سمات الإدارات خارج الزمن. فهذا الصنف من الإدارات بطبيعته لا يحيد الانفتاح على محيطه ويتوجس خيفة من إقامة علاقات تواصلية دائمة معه، مبنية على الثقة والحوار وتبادل الآراء والملاحظات. نحن أمام إدارة منكشمة على ذاتها، راضية كل الرضى بواقعها ووضعها التنظيمي، ليست لديها أدنى رغبة في المغامرة بتكسير الحاجز أو الحواجز الفاصلة بينها وبين الفاعلين المتعاملين معها. إنها إدارة، بالكاد تجد الوقت الكافي للتواصل على المستوى الداخلي، بسبب النزعة المركزية التي تهيمن عليها، فبالأحرى أن تهتم بما يطور ويجري خارج أسوارها من تغيير وتطور ودينامية. إن الثقافة التديرية السائدة لديها تمنعها من الانشغال بالأوضاع خارج نطاق عملها لأن ذلك لا يدخل إطلاقا في سياق اهتماماتها.

إدارة متحفظة: من ضمن الخصائص المميزة

لنظومة الإدارات خارج الزمن التحفظ. ونقصد بالتحفظ هنا المغالاة في الاحتياط والاحتراز من كل ما من شأنه أن يدخل هذا الصنف من الإدارات في بؤرة أو وضعية تتسم بانعدام اليقين. وبما أن وضعية انعدام اليقين مبعثها، في غالب الأحيان، المبادرات الرامية إلى التغيير والإصلاح، فإن لهذا الصنف من الإدارات حساسية كبيرة إزاء مثل هذه المبادرات التي تشكل خطرا على نموذجها التديرية وتحدث رجة في بنيانها التنظيمي ونمطها التسييري. إن خاصية التحفظ هاته مكملة في عملها لخاصية الانغلاق: فإذا كان الانغلاق يقي الإدارة من الضغوطات

III. Expériences internationales : Belgique, South Asia, France

Karim ZAOUAQ

Docteur en droit public et sciences politiques,
université hassan ii- casablanca



**Le rôle des institutions dans
l'optimisation du temps
administratif : le cas de l'Agence
pour la simplification
administrative en Belgique**

Créée en Belgique en 1998, l'Agence pour la simplification administrative qui relève de l'autorité de la Chancellerie du Premier ministre mais qui dispose d'une grande autonomie, n'a cessé depuis son institution de veiller à une optimisation efficace du temps de l'administration et des coûts qui lui sont liés, en inscrivant son action dans une logique d'allègement des charges administratives pour les citoyens, les entreprises et les associations en tant qu'usagers du service public.

L'Agence pour la simplification administrative dont la mission principale

consiste à soutenir et coordonner les politiques engagées par les administrations publiques en matière de simplification et de réduction des complexités administratives, mène ses actions à un double niveau : la mesure du temps comme charge administrative (I) et l'analyse de l'impact de la réglementation sur le temps administratif (II).

I- La mesure du temps comme charge administrative

En raison de la lourdeur des formalités administratives imposées par les administrations aux usagers du service public et des coûts qu'elles engendrent en terme de déperdition de temps, l'Agence pour la simplification administrative a procédé, en 2007, à la création d'un bureau de mesure poursuivant divers objectifs dont celui du « mesurage des diminutions des charges administratives découlant de projets de simplification, aussi bien les diminutions effectives que les diminutions potentielles¹⁶ », ainsi que l'évaluation des « charges administratives internes des pouvoirs publics, dits coûts de gestion¹⁷ ».

¹⁶ Voir <<http://www.simplification.be/content/bureau-de-mesure-asa>>.

¹⁷ Ibid.

Pour ce faire, le bureau de mesure de l'Agence se base sur un modèle dit Kafka¹⁸ inspiré de « la méthode des coûts standard, qui est utilisée dans plusieurs États européens ainsi que par la Commission européenne¹⁹ ». Dans ce modèle, le bureau inclut le facteur temps dans les variables servant au calcul qu'il effectue, en cherchant à mesurer « le temps nécessaire à une entreprise pour introduire une demande de permis, tenir à jour un registre, ou à un citoyen pour obtenir une attestation auprès des autorités communales²⁰ ». La collecte des données relatives au paramètre/temps « s'effectue auprès des administrations responsables de la prestation du service ou de l'application de la réglementation étudiée²¹ ».

D'autre part, l'Agence pour la simplification administrative réalise tous

les deux ans, en collaboration avec le Bureau fédéral du Plan, une estimation en termes de coûts des charges administratives qui pèsent sur les entreprises et les indépendants en Belgique. Ce coût qui « est exprimé en euros, englobe entre autres l'ensemble du temps consacré par le personnel ou les experts externes pour comprendre les réglementations, recueillir, traiter, présenter ou conserver les informations ainsi que pour remplir les formulaires requis par l'administration²² ».

II- L'analyse de l'impact de la réglementation sur le temps administratif

À travers son comité d'analyse d'impact, l'Agence pour la simplification administrative procède souvent à une évaluation²³ a priori (soit au moment où les projets de loi sont déposés au Parlement,

¹⁸ La formule appliquée dans ce modèle est la suivante :
Charges Administratives(CA) = T_{temps} x P_{prix} x
Q_{nombrexfréquence}

T= Combien de temps est nécessaire à une entreprise pour introduire une demande de permis, tenir à jour un registre, ou à un citoyen pour obtenir une attestation auprès des autorités communales ?

P = Combien coûte à l'entreprise la personne qui effectue ces tâches ou quel en est le coût pour le citoyen ?

Q= Combien d'entreprises/citoyens effectuent ces tâches et à quelle fréquence ?

Voir <<http://www.simplification.be/content/modele-de-mesure-kafka>>.

¹⁹ Voir <<http://www.simplification.be/content/modele-de-mesure-kafka>>.

²⁰ Ibid.

²¹ Comité d'analyse d'impact, Rapport 2015, publié en décembre 2016, p. 24. Voir

<http://www.simplification.be/sites/default/files/documents/Analyse%20d%27impact/AIR_EvaluationRapport2015_CAI.pdf>.

²² Chantal Kegels, *Les charges administratives en Belgique pour l'année 2016*, planning paper 116, Bureau fédéral du plan, Bruxelles, mars 2018, p. 9. Disponible en ligne sur <http://www.simplification.be/webfm_send/3337>.

²³ Voir un exemple de modèle d'évaluation ou d'analyse d'impact sur

<<http://www.simplification.be/sites/default/files/docu>

soit au moment où les arrêtés royaux sont publiés au Moniteur belge), des répercussions potentielles des projets de réglementation sur différents aspects économiques, sociaux, environnementaux (...), dont la lutte contre la pauvreté, l'égalité des femmes et des hommes, la santé, l'emploi, les investissements (...), ainsi qu'en ce qui concerne les charges administratives.

Sur ce dernier aspect, le comité d'analyse de l'impact cherche non seulement à identifier les obligations et les formalités nécessaires à la mise en œuvre de la réglementation étudiée, mais également à en déceler les impacts en terme de temps, en cherchant à étudier la périodicité des formalités et des obligations administratives requises, ainsi que les mesures prises pour alléger/compenser les éventuels impacts négatifs de ladite réglementation.

Or jusqu'à l'heure actuelle, le comité d'analyse d'impact « n'examine une analyse d'impact de la réglementation qu'à

la demande du ministère qui porte le projet de texte²⁴ », de même que « la consultation du grand public n'est pas systématique, et il n'existe à ce jour aucun site internet officiel unique répertoriant l'ensemble des consultations en cours²⁵ ». Tout cela peut nuire à la qualité de l'évaluation de l'impact d'une réglementation en terme des coûts liés au temps consacré par les usagers des services publics dans l'accomplissement des nouvelles formalités administratives contenues dans la réglementation en question.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, on peut dire que l'Agence pour la simplification administrative constitue un exemple édifiant d'une forte implication des institutions dans l'optimisation du temps administratif. Ce rôle est d'autant plus prépondérant dans la vision de travail de cette Agence belge qu'elle est même passée, durant les dernières années, d'un stade de mesure, d'analyse et de proposition de solutions de réduction des

ments/Analyse%20d%27impact/Publication/140110.0-2013A02610.010FR.pdf>.

²⁴ OCDE, *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018 : Belgique*, décembre 2018, pp. 186 – 187.

Voir <<https://read.oecd-ilibrary.org/governance/politique-de-la-reglementation->

[perspectives-de-l-ocde-2018/belgique_9789264305458-13-fr#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/politique-de-la-reglementation-perspectives-de-l-ocde-2018/belgique_9789264305458-13-fr#page1)>.

²⁵ Ibid.

charges administratives, notamment la déperdition du temps administratif, à un stade de simplification administrative, en lançant des projets de dématérialisation de certaines prestations de service, tel celui dit « Télémarc » relatif aux marchés publics et qui a permis, depuis 2005, d'« éliminer les communications de documents administratifs émanant d'autorités publiques entre une entreprise soumissionnaire et le pouvoir adjudicateur, ce dernier accédant directement aux sources authentiques délivrant les attestations désormais électroniques²⁶ ».

²⁶ Voir <<http://www.simplification.be/content/marche-public-telemarc>>.

Jawad SADIQ
Expert in H.R manageme



FLEXIBLE WORKING HOURS IN SOUTH ASIA

The adoption of a flexible working hours system is a practice which was first introduced in Germany many decades ago, precisely in 1967. Since that time, it has been introduced in many countries such as Switzerland United States and Singapore, to state but few.

So, what is meant by flexible time. It is a concept that often refers to “a scheduling programme for full-time employees which allows them to choose their starting and finishing times daily, provided they complete a stipulated number of hours.”

This system has many advantages. For instance, it allows the extension of the administration operating hours without any extra financial charges. Also, it allows the civil servants to strike some balance between their work and private lives,

which has a positive impact on their performance.

It might, on the other, hand present some challenges to the managers who will be called to communicate more with civil servants and exercise more effort in terms of supervision and control. Also, for the sake of business continuity some staff might be excluded from taking the advantage of this system.

There are many options of flexible time but I will satisfy myself by stating the following forms:

1. Part-time work.

A part-time work allows a worker to work less than the full ordinary weekly or monthly hours. It also allows him to enjoy his employment benefits such as annual leave and sick leave.

Some civil servants would prefer to work the required hours in a reduced number of days such as three or four days per week; others would prefer to work every day but with a reduced number of hours; some others might prefer to alternate work period, such as one week on and one week off.

This option is the most familiar one. It may be permanent as well as it may be temporary and it is often associated with certain jobs such as teaching and nursing.

2. Job-sharing:

Job sharing is an arrangement where the duties and responsibilities of one job are shared by at least two workers. It is an arrangement that is generally common in secretariat and administrative work;

3. Flexi-hours (start/end times)

This is the most preferred option of working. According to this type, the working contracts usually fix the number of hours to work but let it for the employees to decide when they like to work, from 9-5 or 10-6 or 11-7.

4. Compressed workweek:

The flexibility can also be given on a week to week basis that is to say one can work extra hours one week so as to be able to have a full day off the following week.

Some typical examples are four of 10-hour days or three of 12-hour days.

They are often used in administrations such as hospitals and computer centres because it enables them to operate on a 24-hour basis.

In this respect, I would like to present in a brief way the case of Singapore Civil Service which is the single largest employer in the country in that it employs around 65000 employees. The flexible time was introduced in Singapore Civil Service in the 1970s with the objective being mainly to reduce traffic congestion during peak hours. The employees were given the opportunity to decide on the starting and ending of their working hours in a flexible way that better suits their family needs. They can start work anytime from 7.30 am to 9.30 am and end between 4.00 pm and 6.00 pm on weekdays and between 12.00 pm to 2.00 pm on Saturdays.

This adoption of this scheme has been "positive as employees are better able to balance work hour requirements and family commitments. This work arrangement is extremely favourable among employees with young schooling children."

There is room to mention here that Malaysia has in turn taken a positive measure regarding the adoption of flexible working hours in public administration.

The civil servants at all federal ministries and departments nationwide are enabled to come to work during flexible working hours. This is done by a circular issued by the Public Service Department (PSD) director-general Datuk Seri Burhan Dolah in 2019 with the aim being to balance between working hours and family time. The circular stated that the civil servant can choose to come to work between 7.30am and 8.30am and leave between 4.30pm and 5.30pm on working days provided that the person has clocked in nine working hours.

Towards the end, I would like to provide a positive feedback of a Malaysian civil servant who refused to give his name regarding this experience. He states "I can wake up slightly later and I can skip the traffic jams. The jam around my office area will be less when everyone can come in at different times.

"I will be able to start work in a good mood too. I can work more effectively this

way and not have to wake up so early and be stuck in traffic every morning."

<https://www.asiaone.com/malaysia/good-news-civil-servants-malaysia-who-now-have-flexible-working-hours>

<https://www.mom.gov.sg/-/media/mom/documents/employment-practices/flexible-work-arrangements.pdf>

<https://www.mom.gov.sg/-/media/mom/documents/employment-practices/successful-flexible-work-arrangements.pdf>

<https://www.totaljobs.com/advice/types-of-flexible-working>

<https://www.zenefits.com/workest/7-types-flexible-work-arrangements/>

Baisse du temps de travail en France

**Extrait du: Le mensuel de la
Fondation IFRAP
N° 205, 30 octobre 2019.**

S'intéresser à la durée du travail, c'est s'intéresser à une variable clé de l'économie. C'est réfléchir à la raison pour laquelle la France a vu, au cours des dernières années, sa position dans le classement des principaux pays de la zone euro, en termes de PIB par habitant, stagner et même reculer. La production est en effet le produit de la productivité horaire, qui résulte de la technique et de l'organisation de l'économie, et du nombre d'heures travaillées qui découle directement de la durée du travail et de la façon dont on mobilise la population en âge de travailler dans l'emploi.

La politique de réduction du temps de travail (passage aux 35 heures au tournant des années 2000) a abouti, c'était son but, à réduire la durée du travail des personnes en emploi. On peut s'interroger sur l'influence de cette politique sur la création d'emploi, sa justification étant, il y a vingt ans, de « partager le travail ». Cette vision malthusienne de l'économie et sa

mise en pratique par la réduction du temps de travail, ont échoué à abaisser le chômage car elle feint d'ignorer le côté offre de l'économie. Un supplément de création de valeur ne peut résulter que d'un accroissement de la productivité, à nombre d'heures de travail donné, ou bien d'une augmentation du nombre d'heures travaillées à productivité donnée. Si l'un est obtenu au détriment de l'autre, les conséquences en termes de supplément de valeur, et donc de création d'emplois, sont incertaines.

La durée du travail est également un élément fondamental du triptyque « salaire-emploi-durée du travail » autour duquel s'organisent les négociations dans l'entreprise. C'est ainsi un élément clé de la compétitivité des entreprises. Celles-ci doivent pouvoir agir sur chacun des éléments du triptyque en fonction de leur situation propre et en accord avec leurs salariés. Les réformes récentes du marché du travail et de l'organisation des négociations (loi El Khomri, ordonnances Macron) ont permis de mettre fin à une situation de blocage résultant de l'imposition de manière centralisée et obligatoire d'une durée légale du travail de

35 heures à tous les secteurs de l'économie quelle que soit leur situation :

- en 2018, la durée du travail effective des salariés à temps complet est de 1.679 heures dans leur emploi principal. À champ comparable, Eurostat indique que la durée effective était de 1.646 heures en 2015, soit parmi les plus faibles en Europe ;
- en particulier le temps de travail des branches non marchandes (administration, défense, éducation, santé et action sociale) est particulièrement faible puisqu'il s'établit à 1.290 heures effectives travaillées pour les salariés contre 1.353 heures en Allemagne et 1.250 au Royaume-Uni ;
- si la France avait eu la même durée du travail que la moyenne d'un échantillon de pays européens comparables, elle aurait eu une valeur ajoutée supérieure de 80 milliards d'euros en 1998, de 150 milliards d'euros en 2002 et de 107

milliards d'euros en 2018 (euros constants de 2018) ;

- dans le secteur non-marchand français, la plus faible durée du travail a amputé la valeur ajoutée de 19 milliards d'euros en 1998, 43 milliards d'euros en 2002 et encore 34 milliards d'euros aujourd'hui (euros constants de 2018) ;
- la plus faible durée du travail dans le secteur non-marchand explique 24% de la perte de valeur ajoutée pour l'ensemble des branches en 1998 et 32% en 2018.

Najat Zarrouk

Directrice de ALGA Vice-Présidente du Réseau
des DRH de l'Administration Publique en
Afrique (APS- HRMNet)



**PROVERBES SUR LE TEMPS A
TRAVERS LE MONDE**

Tirés du Dictionnaire des Proverbes du monde,

réunis, classés et présentés par Elian-J. Finbert,

éd. Robert Laffont, Paris, 1965, pp. 421-423.

Afrique Noire:

- Un temps fait place à un autre temps.

Afrique du Nord (Maghreb):

- Le temps enfante sans étalon !

Allemagne:

- Aujourd'hui est le seul vrai temps.
- Aujourd'hui, moi, demain, toi.
- Le temps et la marée n'attendent personne.

Angleterre:

- Point de soleil levant sans quelque ombre.
- Le plus long jour a une fin.

- Tel commencement, telle fin.
- La nuit est la mère des pensées.
- Avec le temps, le rat coupe un câble.

Cambodge:

- La barque passe, la rive demeure.

Chili:

- Ce qu'on laisse au temps, reste au temps.

Etats-Unis:

- Le temps perdu ne se retrouve pas, et ce que nous appelons "assez de temps", se trouve toujours trop court.

France:

- Nous ne comptons les heures que quand elles sont perdues.
- Ne perdez pas une heure, car vous n'êtes pas sûr d'une minute.
- L'homme ne fait rien sans le temps, ni le temps sans l'homme.
- Ce que nous appelons assez de temps, se trouve souvent trop court.
- Si vous aimez la vie, ne dissipez pas le temps, car la vie en est faite.
- Chaque lendemain apporte son pain.
- Avec la paille et le temps, se mûrissent les nèfles et les glands.
- Il faut laisser aller le monde comme il va.
- Le temps n'épargne pas ce qui se fait sans lui.
- Changement de temps, entretien de sots.

Grèce:

- Il n'est pas de meilleur conseiller que le temps.
- Toute année passé est la meilleure.

Inde:

- Il n'est pas de main qui puisse attraper le temps.

Italie:

- Qui a du temps, qu'il ne compte pas sur le temps.

Iran:

- Qui a vu demain?

Turquie:

- Le temps ressemble à la femme enceinte. Qui sait ce qu'il mettra au monde?
- Si le temps ne s'accommode point à toi, accommode-toi au temps.
- Le temps fait vendre jusqu'à la vile paille.

Russie:

- Le temps n'est pas un loup, il ne s'enfuira pas aux abois.
- Le temps ne se penche pas sur toi, c'est toi qui dois te pencher sur le temps.

دعوتان للمساهمة/Appels à Contribution

1. يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أن **العدد 20** من نشرته الدورية سيتناول محور "المصالح اللاممكوة" **les Services Déconcentrés** في هذا الإطار يرجى من الراغبين في المساهمة في هذا العدد محاولة ملامسة الموضوع من مختلف الأبعاد وطرح الإشكاليات التي تثيرها وضعية المصالح اللاممكوة: أهميتها وتأثيراتها في سير الإدارة العمومية ، مجالات الإصلاح التي تهمها على ضوء صدور الميثاق الوطني للالتزام الإداري ...أو أية إشكالية أخرى يراها المساهمون جديرة بالمناقشة. آخر أجل للتوصل بالمساهمات المتعلقة بهذا الموضوع **30 أبريل 2020**.

2. يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أن **العدد 21** من نشرته الدورية سيتناول موضوع "المقتنيات العامة للوزارات **les inspections générales des ministères** " وفي هذا الإطار يرجى من الراغبين في المساهمة في هذا العدد تناول الموضوع في تجلياته المختلفة: دورها، واقعها، مجالات الإصلاح التي تهمها...أو أية تجليات أخرى يراها المساهمون جديرة بالمناقشة .
وسيعلم عن آخر أجل للتوصل بالمقالات المتعلقة بهذا الموضوع في العدد 20 المقبل من نشرة المرصد.

Déjà parus

- **Bulletin n°18** : L'éthique et le comportement " الأخلاقيات والسلوك داخل الإدارة : Bulletin n°18 dans l'administration"
- **Bulletin n°17** : la rémunération dans l'administration/ الأجر داخل الإدارة: Bulletin n°17
- **Bulletin n°16** : le Stage avant titularisation/ التمرين قبل الترسيم: Bulletin n°16

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

COMITE DE GESTION DE L'OMAP

Brahim ZYANI

Professeur à l'ENSA, président.

Abdelouhad 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.

Fatna Farsi

Ingénieur Général, au Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, vice-présidente trésorière, chargée des relations avec le secteur privé.

Badia BADDAG

Chargée de projet à l'ENSA, vice-présidente /secrétaire générale.