

1<sup>er</sup> juillet 2014

### Dans ce numéro

1. Editorial, par *Le président de l'OMAP*
2. Etat des lieux de l'évaluation des agents dans l'administration publique, en marge de la rencontre des experts GRH du 4 juin 2014 par *Khalid Benosmane*
3. Best Benchmark practice par *Jawad Sadiq*
4. La logique compétence dans l'administration publique marocaine  
Par *Rachida Aallali*
5. La gestion axée sur les résultats (GAR), une obligation constitutionnelle, par *Salah Bouasria*
6. Propos rapportés du Congrès de l'Institut International des Sciences Administratives (IISA) -Ifrane du 13 au 17 juin 2014, à propos de la réforme de l'administration et de la pensée administrative à l'échelon international par *Brahim ZYANI*

### Comité de gestion de l'OMAP :

- **Président : Brahim Zyani**, Professeur de l'enseignement supérieur à l'ENA.
- Vice président : Abdelouhad Ourzik** chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération, Professeur de l'enseignement supérieur à l'ENA.
- **Vice président : Khalid Ben Osmane**, chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise, expert en management public.
- **Vice président : Badia Baddag**, Secrétaire général : Chef du Département de la formation diplômante à l'ISA.
- **Vice président : , Mohammed El Bouzidi**, Trésorier, chargé des relations avec le secteur privé, Mohammed El bouzidi, chargé de mission auprès du PDG de la SNRT.

## 1. Editorial

### 11 sur 20

Lorsque l'Observatoire Marocain de l'Administration Publique (OMAP) et l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) avaient décidé de consacrer la demi-journée du 4 juin 2014 à un débat entre experts en GRH portant sur la problématique de la notation des personnels des administrations et de l'évaluation de leur rendement, ils ne s'attendaient pas à voir le chef du gouvernement, M. Abdalilah Benkirane, quelques jours après, à l'occasion de l'assemblée générale ordinaire du Conseil Supérieur de la Fonction Publique du 10 juin 2014, revenir sur la question et fustiger, avec des propos acerbes, les pratiques de notation et d'évaluation de performance en vigueur dans l'administration.

Poussant plus loin son raisonnement, le chef du gouvernement, tout en appelant à la nécessité d'arrimer la notation avec la valeur professionnelle réelle de nos fonctionnaires, n'a pas hésité à évaluer la performance de l'administration marocaine : **« si je devais noter notre administration, celle-ci ne méritait pas plus de 11 sur 20 »**, avait-il lancé aux membres du Conseil Supérieur de la Fonction Publique.

Il y a dans le propos du chef du gouvernement deux messages implicites : le premier est clair : on ne peut continuer à noter 18/20, voire 20/20, des personnels d'une administration dont la performance globale mérite, à peine, 11/20 ! Le second, c'est qu'après tout, la situation de notre administration n'est pas aussi catastrophique dans la mesure où elle obtient un score au dessus de la moyenne. Mais ce score passable montre aussi l'effort de progression que l'administration marocaine devrait accomplir pour parvenir à un niveau de performance plus avancé dans l'échelle de satisfaction sociale. A cet effet, l'adoption d'une nouvelle culture d'évaluation de la performance de ses agents peut l'aider à faire des progrès notables dans cette direction.

*Le Président*

## 2. Etat des lieux de l'évaluation des agents dans l'administration publique

Le mécanisme de notation institué par le décret royal du 17 mai 1968 n'a pas permis d'atteindre les objectifs qui lui étaient assignés : mesurer la valeur professionnelle réelle des fonctionnaires et servir d'élément d'appréciation pour l'avancement et la mobilité des agents de l'État.

De l'avis général, le système imaginé en 1968 n'a pas permis une réelle différenciation entre les agents : les « meilleurs » ne sont pas suffisamment récompensés alors que les « mauvais » ne sont pas dissuadés, ce qui conduit les administrations à tenir compte du critère de l'ancienneté dans le grade davantage que du critère du mérite individuel des agents.

C'est alors que le dispositif de notation et d'évaluation des fonctionnaires mis en place par le décret du 2 décembre 2005 a introduit des innovations importantes en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, notamment par la réforme du dispositif de notation et par l'institution d'une procédure nouvelle d'évaluation des fonctionnaires.

En matière de notation, le chef de l'administration ou l'autorité déléguée par lui à cet effet, est tenu de noter son personnel sur la base de 5 facteurs de notation (accomplissement des tâches liées à l'emploi, rendement, aptitude à l'organisation, comportement professionnel, recherche et innovation) ventilés en vingt critères qui embrassent toutes les facettes de l'activité du fonctionnaire. Ainsi, au bout de compte, à chaque fonctionnaire devrait être attribué annuellement une note chiffrée de 0 à 20.

D'autre part, la nouvelle réglementation introduit une procédure nouvelle d'évaluation auquel est soumis le fonctionnaire, une fois au moins tous les deux ans, et à l'occasion de sa titularisation

ou/et son avancement de grade. L'évaluation consiste en un entretien qui porte sur les éléments de notation, sur les notes attribuées au fonctionnaire et ses qualifications professionnelles, compte tenu des objectifs et des missions qui lui sont dévolus.

Cependant, depuis l'adoption du décret du 2 décembre 2005, l'administration peine à mettre en œuvre le dispositif de notation en raison principalement de la difficulté d'appropriation du nouveau mécanisme et de la lourde charge de travail généré pour les services des RH.

De son côté, l'évaluation se heurte à la définition d'objectifs préalables. En dépit de nombreuses tentatives, plusieurs administrations ne sont pas encore rôdées à l'identification des objectifs collectifs et individuels et, par conséquent, à une gestion fondée sur les résultats (voir plus loin dans ce numéro l'article de Salah Bouasria).

Alors, de l'avis de nombreuses personnes ressources, pour assurer au nouveau dispositif de notation et d'évaluation les conditions d'une application répondant aux objectifs qui lui sont fixés, ne convient-il pas de mettre en place un dispositif administratif qui prendrait en charge la mise en place de l'évaluation des compétences de manière professionnelle, neutre et efficace ?

D'un autre côté, de nombreux responsables de RH adhèrent à la perspective d'une réforme qui, sans remettre en cause les principes de l'appréciation des fonctionnaires ni l'ensemble de ses objectifs, allège les procédures inutilement lourdes afin de pouvoir réorienter les moyens ainsi dégagés vers des actions de gestion de ressources humaines davantage porteuses de sens.

*M. khalid BEN OSMANE*

### 3. The best way of benchmarking

No one can deny that benchmarking has become more than ever before a recurrent approach and a strong tendency in nowadays public administration management. This is mainly due to the raising awareness within public administration of the dire need to share and draw benefit from the existing best stories, experiences and practices if the reform projects and programs are to yield expected success and fruits.

With this in mind, it is useful to stress, however, that the act of undertaking a benchmarking leads to good results only when performed according to related norms and standards.

This means that, as clarified by many studies that have been undertaken in the field, very often the act of benchmarking seems to lose its sense because it fails to create any significant added value that may crown initiatives of reform, because it is not conducted in a professional and right way.

It is deemed interesting to underline in this respect that, according to existing literature, there are many different types of benchmarking but we can limit ourselves to two major ones here, the informal and formal ones.

The informal benchmarking “is a type of benchmarking that most of us do unconsciously at work and in our home life. We constantly compare and learn from the behavior and practices of others”<sup>1</sup>.

The formal benchmarking is in itself divided into “Performance and Best Practice Benchmarking”<sup>2</sup>.

The Performance benchmarking has to do with the comparison of levels of performance with regard to specific processes within a given administration or organization. As to the Best practice benchmarking, it involves the scrutiny of high performing organizations, both in terms of processes and performance, in the framework of a mutual agreement, in addition to the analysis and implementation of the identified best practices.

#### Résumé en français

L'analyse comparative dite « benchmarking », de forte tendance au sein du management, est un outil de réforme par excellence. Mais cet outil, étant mal utilisé et mal conçu dans la plupart des administrations, donne rarement pas de bons résultats.

On distingue, grosso modo, deux principaux types de benchmarking : le formel et l'informel. Le benchmarking informel est le type d'analyse comparative que nous faisons inconsciemment au travail et dans notre vie personnelle. Le benchmarking formel se subdivise en deux « le benchmarking de la performance et celui des meilleures pratiques » : Le benchmarking de la performance consiste en la comparaison des niveaux de performance en matière de processus spécifiques au sein d'une administration ou d'une organisation donnée. Quant au benchmarking des meilleures pratiques, il consiste en l'examen des organisations hautement performantes, tant en termes de processus et de performance, dans le cadre d'un accord mutuel, en plus de l'analyse et de l'engagement pour la mise en œuvre des meilleures pratiques identifiées.

*M. Jawad Sadiq*

#### 4. La logique compétence dans l'administration publique marocaine

Les déséquilibres économiques, le poids de la dette publique qui s'accroît, le principe d'égalité des citoyens devant la loi et d'accès de tous au service public sont les principaux moteurs de la réforme de la gestion publique au Maroc. Cette dernière suppose un mode de gestion particulier pour les fonctionnaires fondé sur **la compétence**. Le système de carrière a fait preuve de défaillance dans plusieurs pays et ne peut répondre aux exigences d'une administration citoyenne, transparente et ouverte sur son environnement et sur les usagers. L'actuel système ne permet pas de reconnaître la valeur professionnelle et l'engagement individuel du fonctionnaire.

L'approche de gestion par les compétences consiste à sélectionner les candidats dont le profil correspond le mieux à chaque emploi, que ce soit par recrutement externe ou par promotion interne. Elle impliquera des perspectives d'évolution vers un autre emploi positionné sur un même niveau de classification ou sur un niveau plus élevé. Ceci permettra des mobilités inter départements et réduira les avantages propres à certains corps ou départements qui freinent, voire découragent à ce jour la mobilité. La logique compétence permettra également au fonctionnaire d'augmenter le niveau de sa rémunération, sans pour autant changer d'emploi par le biais de l'impact de l'évaluation réalisée par la hiérarchie.

C'est ainsi que le fonctionnaire sera encouragé à être l'architecte de sa propre carrière.

Mais, il faut bien admettre que ce nouveau mode de gestion se heurte, au sein de l'administration publique marocaine, au scepticisme qui entoure les conditions de sa mise en œuvre et à la prégnance d'une gestion statutaire et juridique des fonctionnaires. En effet, le passage d'une logique de carrière à un système d'emploi suscitera des réticences du fait que le grade est personnellement attribué au fonctionnaire et lui confère des droits, tandis que la compétence se réfère aux activités et aux tâches à accomplir. Ce changement de paradigme peut attaquer les identités professionnelles et engendrer ainsi une perte de repères, voire même des comportements individuels non éthiques.

Il s'agit donc d'un changement de culture, d'attitudes et de convictions. Cela suppose, pour atteindre les résultats visés, la mise en œuvre d'une réforme pluridimensionnelle étalée dans le temps. Ne pas prendre en compte ces aspects, c'est prendre le risque de voir échouer la réforme de la gestion du capital humain de notre administration.

*Rachida Aallali*

## 5. La gestion axée sur les résultats (GAR), une obligation constitutionnelle

Depuis la promulgation de la nouvelle constitution de 2011 qui a lié l'exercice de la responsabilité à la reddition des comptes, la gestion axée sur les résultats, communément désignée GAR, est devenue plus que jamais une obligation qui s'impose à toutes les institutions du Royaume. Tant il est vrai que les spécialistes du management sont unanimes à reconnaître qu'il n'est pas admissible d'exiger des comptes, de quelque nature que ce soit, sans au préalable le former aux outils permettant la fixation des objectifs et les résultats attendus de lui. D'où l'importance de la GAR dont la maîtrise est de nature à faciliter justement le processus de reddition des comptes sur des bases fondées sur une logique d'apprentissage d'ordre managérial.

En 1964, le concept/outil gestion axée sur les résultats est attribué à Peter Drucker qui l'a développé dans son ouvrage "Managing for results". Au début des années 90, le gouvernement canadien l'a adopté, dans le cadre d'une importante réforme du secteur public visant à développer un modèle de gestion de projet plus participatif et responsabilisant. Le Canada fut ainsi le premier pays à avoir appliqué la méthode pour l'évaluation du rendement de ses fonctionnaires. A leur tour, des organisations internationales comme la Banque mondiale, l'ONU, l'OCDE, etc. ont opté pour cette procédure dans le but de mieux rendre compte des résultats acquis.

En 2005, les membres de la communauté du développement (pays partenaires et donateurs) ont adopté une résolution qui a lié l'aide au développement à l'application par les pays demandeurs de la GAR.

Lors de ce Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, nous sommes partis de la déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome (en février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004), car nous estimons qu'ils augmenteront les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD.

La France a déjà adopté cette démarche dans sa Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances qui a décliné la démarche de performance en stratégie, objectifs, indicateurs selon une hiérarchie en mission, programme et action. Quant au Maroc, pour la première fois dans son histoire, la reddition des comptes a été érigée en principe constitutionnel. C'est ainsi que dans son article 93, la constitution prévoit que les ministres accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Chef du Gouvernement. Ils en rendent compte en Conseil de Gouvernement. L'article 147 de la constitution dispose que « la Cour des Comptes a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics ».

Ces principes de bonne gouvernance que la cour des comptes sera chargée de protéger concernent aussi bien les services publics que les agents qui y travaillent.

C'est ainsi que les services publics seront soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité. Ils seront régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution et développés dans une charte qui fixera l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics. Parmi les principes et valeurs démocratiques figurent l'égal accès des citoyennes et citoyens aux emplois publics, la couverture équitable du territoire national, la continuité des prestations, l'écoute des usagers et le suivi de leurs observations, propositions et doléances.

Toutes les institutions susmentionnées doivent rendre compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation. De même, leurs agents exerceront leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général.

Force donc est de constater que la totalité, ou du moins la majorité, de ces principes ne pourra être atteinte que par l'application de la GAR. Le mérite de la GAR consiste dans le fait que la fixation des objectifs et leur réalisation font bien partie des techniques qui s'appliquent aussi bien au niveau de la planification des activités que du rendement du personnel qui s'en occupent. **(A suivre)**

Salah BOUASRIA



Réunion de L'assemblée Générale de l'OMAP en vue d'élire les membres de son nouveau bureau, le 10 avril 2014

## 6. Propos rapportés du Congrès de l'Institut International des Sciences Administratives (IISA) -Ifrane du 13 au 17 juin 2014, à propos de la réforme de l'administration et de la pensée administrative à l'échelon international

L'IISA a choisi de tenir son Congrès annuel au titre de cette année -2014- au Maroc, à Ifrane, dans l'enceinte de l'Université Al Akhawayn. Cette manifestation scientifique, organisée sous le Haut Patronage de Sa Majesté le Roi Mohamed VI, a bénéficié du partenariat de nombreuses institutions marocaines : Outre Al Akhawayn, l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), les deux ministères de l'Intérieur et de la Modernisation des secteurs publics ont apporté leur soutien et ont participé activement aux travaux de préparation et de déroulement du Congrès marqué par une présence remarquable de plus de 300 participants, représentant une 40ne de nationalité, venant des quatre coins du Monde.

Le thème choisi pour le Congrès de cette année étant « **Repenser la responsabilité et la reddition des comptes de l'administration publique à l'heure de la globalisation, la décentralisation et la privatisation** ».

Deux propos importants ont été prononcés durant ce Congrès et méritent d'être rapportés aux lecteurs du Bulletin de l'OMAP, ils ont trait à la réforme de l'administration et à la pensée administrative à l'échelon international.

1. Au sujet de la réforme administrative, il a été beaucoup question des facteurs de durabilité de celle-ci. Ils sont au nombre de cinq :
  - La poursuite des réformes administratives visant la réduction des coûts de fonctionnement de l'administration procure la crédibilité aux actions de réforme ;
  - La focalisation sur les réformes qui concernent directement les citoyens leur donne la légitimité aux yeux de ceux-ci qui s'y intéressent de plus en plus ;
  - Le soutien et le portage politique garantissent la légitimité politique et l'allocation des fonds budgétaire aux réformes administratives ;
  - La concentration des changements sur le mode de management des administrations produit des effets positifs, synonymes d'amélioration du fonctionnement du système administratif ;
  - L'implication de l'expertise à la fois interne et internationale offre plus de chances de réussite aux réformes

D'autre part, il a été souligné par les experts à propos des réformes administratives qu'il faut évidemment en parler, même si beaucoup de réformes à force d'en parler on les réalise pas, ou on les fragilise avant même de les entamer. D'autre part on prétend, ici et là, que les réformes administratives ont surtout profité aux administrations, et très peu aux citoyens. En fait, dans la plupart des cas, les réformes administratives engagées aboutissent rarement aux résultats escomptés : selon une étude récente sur 560 cas de réformes, seuls 27% des cas ont réellement abouti à des résultats d'amélioration pratique. Mais, ce n'est pas non plus une raison pour arrêter de réformer, car la réforme administrative est devenue un besoin continu. Enfin, il a été souligné que les politiques d'austérité budgétaires affectent les réformes de deux manières opposées : elles les accélèrent, les rendent possibles, pertinentes et mêmes légitimes. En même temps, elles peuvent produire l'effet inverse : couper les ressources et les moyens d'appui nécessaires au parachèvement des réformes administratives lancées ou susciter le report des réformes envisagées, pourtant nécessaires et inéluctables.

2. S'agissant de la pensée administrative à l'échelon international, elle a fait l'objet d'une importante réflexion critique développée par le professeur Christopher Pollitt, de l'Université Catholique Néerlandophone de Louvain, dans le cadre de la traditionnelle **conférence Guy Braibant**, sous le thème **«quelques vérités qui dérangent au sujet de l'anglosphère dans le domaine de l'administration publique»**. Par anglosphère, Pollitt entend la domination au niveau international de la pensée administrative et des réformes institutionnelles anglo-saxonnes inspirées par celle-ci. Cette domination qui est un fait ou un constat que personne ne peut contester, est symbolisée par une phrase citée par le conférencier : «What we call global Public Administration is actually Western Public Administration» ; elle s'explique par trois raisons essentielles :
- Tout d'abord, les institutions internationales et européennes comme la Banque Mondiale, l'OCDE et les cabinets d'expertise internationaux ont donné une impulsion et une légitimité importante à cette pensée dans le cadre des études et des politiques de développement qu'elles ont préconisées à travers le monde ;
  - Ensuite cette pensée a été servie également par la mise en œuvre des théories produites par les élites managériales des pays en question et par les succès rencontrés par les modèles préconisés dans le cadre de cette pensée notamment aux USA, en Angleterre mais aussi au Canada, en Australie et en Nouvelle Zélande ;
  - Enfin, la pensée administrative, en dehors de l'anglosphère, a mis beaucoup de temps pour réagir et s'imposer, elle commence à peine à être plus influente. C'est ainsi que, de plus en plus, des voix s'élèvent pour une reconnaissance des pensées administratives asiatiques : chinoises, japonaises et indiennes notamment.

Selon l'auteur, certes il ne faudrait pas incriminer l'anglosphère, mais il faut bien se résoudre à admettre que l'hégémonie exercée par cette pensée au niveau mondial, a eu pour effet de négliger les solutions et recettes locales en matière de gestion publique et de minimiser, sinon d'inhiber les efforts de réflexion faits par les élites locales des pays en développement, qui ont aussi leur part de responsabilité dans le déferlement de la culture administrative occidentale. Quant au prétendu succès des réformes et modèles inspirés par l'anglosphère, le conférencier nuance son propos en parlant dans les faits d'un tableau mitigé, car les réformes préconisées à partir des modèles anglo-saxons ont abouti soit à une situation de stagnation, inchangée ou, au contraire, elles ont carrément entraîné une dégradation réelle de la situation. D'où son appel à une valorisation des contextes locaux et à un encouragement à l'émergence de théories administratives nouvelles qui auront l'avantage de cadrer avec les réalités actuelles, marquées par la montée d'un modèle hybride, inter culturel ou post culturel, reflet d'une société globale interconnectée.

*Brahim Zyani*