

Dans ce numéro

1. Editorial; Président : فيالحاجةإلىتجويدالنصوصالقانونية :
2. " L'impact probable de la réforme des retraites sur l'administration: ce qu'en pensent des experts de l'OMAP"
Le point de vue de Abdelouahad Ourzik, p : 2
Le point de vue de M.Abdelahad Fassi-Fehri, p : 4
3. La gestion axée sur les résultats, S.Bouassria, p : 5
4. The practice of senior recruitment in the United Kingdom, J.Sadiq, p : 7
5. Vient de paraître, B.Baddag, p : 9

1^{er} octobre 2014

في الحاجة إلى تجويد النصوص القانونية

الضجة الكبرى التي أثارها مرسوم القانون المتعلق بتمديد مدة عمل الأساتذة الباحثين وهيئة التدريس المعنية بالتقاعد وسط السنة الدراسية حتى نهاية هذه الأخيرة، يطرح بحدّة مسألة جودة النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية التي تحكم سير مختلف مناحي الحياة في بلادنا.

ماذا وقع إذن؟ أرادت الحكومة أن تبني قرارها في الاحتفاظ مؤقتا بفئة معينة من المتقاعدين خلال السنة الدراسية على أسس قانونية فبادرت إلى اتخاذ مرسوم قانون بناء على الفصل 81 من الدستور الذي يسمح لها بذلك، لتغيير القانون رقم 012.71 المحددة بموجبه السن التي يجب أن يحال فيها على التقاعد موظفو وأعوان الدولة والبلديات والمؤسسات العامة المنخرطون في نظام المعاشات المدنية.

ولكن عوض استحضار أهمية الموضوع والسياق العام الذي يندرج في إطاره، وبالتالي الحرص على توخي الدقة في تحرير المرسوم بقانون المذكور، سيما وأن الظرفية تتسم بنوع من التوتر الاجتماعي بفعل الإصلاح المرتقب لأنظمة التقاعد الذي سيمدد سن الإحالة على المعاش إلى 65 سنة، تم نشر هذا الأخير ميتورا من مقتضيات لم يشملها التغيير مع الاحتفاظ بمقتضيات أخرى أصلية في النص كما لو كانت مقتضيات معدلة، الشيء الذي أعطى الانطباع لدى قارئ النص أن سن التقاعد قد تم رفعه إلى 65 سنة. وهو الأمر الذي صدقه الكثيرون بما في ذلك أطر عليا وقيادية داخل الإدارة ناهيك عن المهتمين بالموضوع من خارج الإدارة، أي داخل الحقل السياسي والاجتماعي والإعلامي. فكانت الضجة المعلومة.

بعبارة أدق، بدل نشر المادة الأولى المعدلة من القانون رقم 012.71 المشار إليه أعلاه، بهذا الشكل :

" المادة الأولى: يحدد في خمسة وستين (65) سنة.

كان من الأجدر إدراج المادة كاملة، وإعادة كتابتها كما وردت في الأصل في القانون.

" يحدد سن إحالة الموظفين والأعوان المنخرطين في نظام المعاشات المدنية على التقاعد في ستين (60) سنة، غير أن حد سن الأساتذة الباحثين يعين في خمسة وستين (65) سنة." ثم بعد ذلك إدراج مقتضيات الجديدة المضافة المتعلقة بتمديد الإحالة على المعاش إلى متم السنة الدراسية.

يتضح على ضوء ما سبق، وعلى ضوء التدايعات الكبيرة التي تلت نشر المرسوم القانون بالشكل الذي تم به، أن تقنية نشر النصوص المعدلة مبتورة التي تعتمد الأمانة العامة للحكومة صارت متجاوزة وبالية. وأنه أن الأوان لإيلاء أهمية قصوى لمسألة جودة النصوص القانونية وجعلها أكثر شفافية ووضوحا تيسيرا لفهمها واستيعابها من قبل الجميع، وليس فقط من قبل فئة قليلة من المتخصصين.

الرئيس

2. " L'impact probable de la réforme des retraites sur l'administration: ce qu'en pensent des experts de l'OMAP"

Le point de vue de Abdelouahad Ourzik

Le débat sur l'allongement de l'âge légal de la retraite est aujourd'hui une question universelle qui préoccupe les gouvernements de nombreux pays. Au Maroc, cette question a été abordée tardivement et intervient, cette année, dans des contextes politiques et économiques particulièrement difficiles pour les décideurs.

Deux ratios majeurs interviennent pour mener une réflexion approfondie sur ce thème, le premier est le rapport entre population active effectivement au travail et la population retraitée. Cette dernière est en constante augmentation avec l'augmentation de l'espérance de vie alors que la première est impactée par deux phénomènes cumulatifs, la durée de vie de plus en plus grande consacrée à la formation initiale et à la formation professionnelle, la proportion élevée des sans-emplois dans la population active. Ces données déterminent la part de la production qui est prélevée sur les actifs au profit des non actifs pour des salaires nets et des montants de retraite déterminés.

Une autre approche consiste à tenir compte de la durée annuelle du travail et établir un ratio entre les heures travaillées dans la vie et les salaires perçus sous forme directe ou différée. Ce calcul permet de dresser un tableau de bord de la compétitivité du travail salarié et de la comparer entre pays mais aussi d'estimer l'impact de divers paramètres comme les niveaux des salaires, des retraites et la durée du travail afin de rechercher le scénario le plus approprié.

En l'absence d'une réforme du système, à partir de 2022, Les autorités estiment qu'elles ne seraient plus en mesure de payer les pensions aux fonctionnaires. Faisant ce constat, elles proposent une réforme paramétrique dont les éléments de base sont l'allongement de l'âge légal de la retraite, l'augmentation des prélèvements sur le traitement brut du fonctionnaire et une révision à la baisse du montant de la pension de retraite.

Intervenir simultanément sur tous les paramètres est probablement le moyen le plus acceptable de créer les conditions d'un retour à un équilibre financier. Le retard de l'âge de la retraite reste cependant le facteur susceptible de procurer un avantage immédiat en suspendant pendant plusieurs années les nouvelles entrées en retraite. Mais parmi ces trois paramètres, l'allongement de l'âge légal de 60 à 65 ans est peut-être ce qui soulève le plus d'interrogations parce que cette mesure est perçue comme une réforme majeure impactant les conditions profondes de la vie de chacun. Il est susceptible d'entraîner des résistances sociales énergiques prenant la forme de manifestations et de mouvements de grève comme cela a pu être observé dans différents pays.

Si, apparemment, tous les experts sont unanimes quant à la nécessité de prendre des mesures urgentes pour sauvegarder la pérennité et l'équilibre financier des caisses de retraite, des inquiétudes subsistent quant aux multiples implications futures suscitées par de telles mesures.

Une réforme de cette envergure, aura une incidence très importante sur la pyramide des âges des personnels de l'Etat. Sa mise en œuvre suppose, à priori, l'arrêt ou la diminution drastique du recrutement de jeunes fonctionnaires pendant des années. D'autre part, tous les corps de la fonction publique ne sont pas susceptibles d'une application sans discernement. Le type d'emploi occupé appellera dans la mise en application des adaptations inévitables pour tenir compte de la spécificité et de la pénibilité des tâches.

Ce serait une erreur grave de priver la fonction publique d'une mobilité minimale des personnels et d'un afflux des compétences issues des formations récentes le plus adaptées aux évolutions scientifiques et techniques. Ce serait un facteur de perte de performance de l'appareil d'Etat.

Dans tous les cas, les jeunes diplômés paieront le prix le plus cher car, pendant les longues années qui suivront la réforme de la retraite, leur chance d'accéder à l'emploi sera davantage réduite.

Pour les citoyens et les entreprises, le prix à payer pourrait être la régression du processus de modernisation de l'administration, à un moment où le pays a ouvert de grands chantiers de réformes dont la réussite appelle la mobilisation d'une administration à fort potentiel, ouverte au changement et à la créativité.

Pour toutes ces raisons, la réforme de la retraite doit être accompagnée d'une réforme globale visant une meilleure mobilisation et valorisation des ressources humaines. Il faut sans doute l'inscrire dans une réforme de la fonction publique offrant aux fonctionnaires des perspectives de mobilité et de passage avec des droits acquis dans le secteur privé.

En l'absence d'un sondage général et indépendant, rien ne garantit que les ressources humaines de notre administration soient actuellement enthousiastes à l'idée de subir de nouvelles astreintes et de devoir allonger la durée de leur activité de 60 à 65 ans, sans pour autant bénéficier d'une compensation sous forme d'avancement de grade ou d'amélioration de carrière. Le succès de la réforme des retraites appelle, en conséquence, une phase de consultation des fonctionnaires et une révision fondamentale des politiques de gestion des carrières au sein de la fonction publique.

Le débat public posé sans alternatives peut conduire à un raidissement très important du corps des fonctionnaires. Pour éviter cet obstacle, il est probablement judicieux de poser le problème et de demander aux représentants de la fonction publique et aux partis politiques de faire des propositions chiffrées de divers scénarios dans un calendrier déterminé. Les décideurs se limitant au rôle d'élaboration de la synthèse finale.

D'autre part, la mise en œuvre de la réforme doit se dérouler de manière progressive, par tranches d'âge, de telle façon à diviser les classes d'âge et à créer des perceptions différentes des sacrifices imposés. Le passage de 60 à 65 ans se faisant en cinq ans par ajout d'une année supplémentaire ou deux chaque année.

Enfin, à partir de 60 ou 62 ans, il faut prévoir la possibilité de prendre la retraite avec une décote dans le cas où les conditions physiques sont incompatibles avec l'activité. Et faire en sorte que le coût d'un congé de maladie ou celui d'une mise à la retraite anticipée pour raisons médicales soient identiques. Un mauvais calibrage conduira inéluctablement à l'explosion des absences pour maladie des personnels en fonction.

Il s'agit là d'un vrai challenge pour nos décideurs, les choix à faire sont difficiles et les perspectives réelles de réussite sans complications très incertaines. Devant ce constat, la bonne gouvernance veut que le débat sur la réforme de la retraite soit partagé le plus largement possible et que les populations concernées, citoyens, fonctionnaires, acteurs sociaux et entreprises, soient largement consultés et écoutés.

Abdelouahad OURZIK
Professeur à l'École Nationale d'Administration
Vp. Observatoire Marocain de l'Administration Publique

Le point de vue de M. Abdelahad FASSI-FEHRI

Pour faire face à l'urgence de traiter la question du déséquilibre financier de la Caisse Marocaine des Retraites (CMR) (qui dès 2014, commencera à puiser dans ses réserves pour pouvoir payer les pensions civiles et militaires avec la perspective, si rien n'est fait, que ces réserves s'épuiseront en 2021), une réforme paramétrique est envisagée, comportant en particulier une proposition de prolongement de l'âge de départ à la retraite pour les fonctionnaires à 65 ans (de manière progressive). Il s'agit en effet d'atténuer le déficit démographique structurel auquel est confronté la CMR du fait de l'accroissement (en accélération) des départs à la retraite et de l'allongement de l'espérance de vie d'une part et de la relative réduction des recrutements dans la fonction publique due à la nécessité de maintenir la masse salariale d'autre part.

Cette démarche appelle, de mon point de vue, quelques observations :

1. Chaque fois que dans l'histoire du Maroc récente, nous avons cherché à traiter les déséquilibres financiers sans examiner l'ensemble des impacts et sans vision globale, les réformes n'ont pas abouti aux résultats escomptés. L'expérience de l'opération « départs volontaires » est là pour en témoigner puisque, sans résoudre le problème de la masse salariale qui a plus que doublé en 8 ans, elle a aggravé le déficit en ressources humaines que connaissent certains secteurs fondamentaux tels la santé ou l'éducation.
2. Le principe de l'augmentation de l'âge de départ à la retraite n'est pas en soi à rejeter compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie. Mais, il semble essentiel de prendre en compte la question de la " pénibilité ». Si pour certains métiers, le prolongement de l'âge de la retraite ne pose aucun problème, tels les enseignants du supérieur, les juges, ... (dans certains pays scandinaves, ces catégories sont des fonctionnaires à vie), par contre pour certaines catégories, un prolongement poserait des problèmes à la fois d'ordre social et de rendement/productivité. Il s'agit particulièrement des enseignants du fondamental, du primaire et secondaire. En effet pour cette catégorie, le prolongement de l'âge de la retraite me paraît incompatible avec les objectifs de la réforme pédagogique fondée en particulier sur le niveau de motivation et de mobilisation des maitres. Le problème de la pénibilité et de sa relation avec la productivité doit également être pris en compte pour d'autres catégories : les personnels de la santé ou encore les fonctionnaires en charge, sur le terrain, de la sécurité
3. Il me semble essentiel que les questions des déficits soit traités de manière globale pour traiter à la fois le problème de la masse salariale (ce qui suppose d'avoir une vision concernant l'évolution de l'emploi public) et la question du déficit de la CMR. Le sentiment existe que ces questions sont traitées de manière compartimentée et technocratique avec une tentation permanente de « combler un trou en creusant un autre trou ».
4. Si l'augmentation de l'âge de la retraite est adoptée pour la fonction publique, il est clair qu'elle est appelé à être étendue au secteur privé (au titre de l'égalité des marocains devant la retraite). Or, il s'agit d'évaluer l'impact de cette mesure sur la compétitivité de nos entreprises et notamment des PME (pour lesquelles les départs à la retraite sont l'occasion d'un renouvellement et d'un rajeunissement de la force de travail) d'une part et sur la problématique du chômage des jeunes d'autre part. Une approche par métier et par branche semble la plus appropriée.

3. La gestion axée sur les résultats

Le processus de gestion par résultats (GAR) nous fait passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. La performance d'un agent comme la performance d'un service consiste à évaluer ses résultats, c'est - à - dire à analyser le produit de ses activités concrètes, pour les comparer ensuite, soit à des objectifs préalablement définis, soit aux résultats d'autres agents ou services qui exercent les mêmes activités dans des contextes similaires, de façon à pouvoir en situer le niveau et à donner du sens à ses observations.

A titre d'illustration : les objectifs définis au niveau d'un département sont déclinés en objectifs opérationnels pour les services et les différents agents réalisent ces objectifs à travers des activités. Ainsi, pour chaque objectif décliné à un agent, des indicateurs concrets, pertinents et fiables, mesurent les résultats des actions réalisées. Ces indicateurs sont accompagnés de valeurs cibles, sur lesquelles les responsables de programmes s'engagent pour accroître la performance de leurs actions. La démarche de la performance passe également par la responsabilisation des gestionnaires. Autrement dit, chaque gestionnaire public, du responsable de programme au responsable de service opérationnel sur le terrain, rend compte de ses résultats, à son niveau de responsabilité.

La gestion axée sur les résultats est une approche cyclique de gestion qui considère à la fois la stratégie, les personnels, les processus et les mesures, de manière à améliorer la prise de décision, la transparence et la responsabilité. Elle mise sur la production des résultats escomptés, la mesure du rendement, l'apprentissage et l'adaptation, de même que la production de rapports sur le rendement.

Les canadiens définissent la GAR comme « un modèle de planification ayant une logique qui facilite la gestion, l'apprentissage et la responsabilisation tout au long d'un projet ou d'une programmation annuelle ou pluriannuelle d'un organisme. Ce modèle permet de décrire clairement les changements qu'un organisme ou un projet veut faire, une fois que les activités planifiées sont terminées. »

Cette définition est légèrement différente de celle des Nations Unies selon laquelle : « La gestion axée sur les résultats est un mode de gestion centré sur les résultats à obtenir, une stratégie générale de gestion visant à modifier la façon dont fonctionnent les institutions, en mettant l'accent sur les moyens d'améliorer leur efficacité (c'est-à-dire d'obtenir des résultats) ». A cet effet, il y a deux éléments clés à retenir dans le terme de résultat :

La notion de changement : Tout projet ou programme de développement doit conduire à une transformation visible chez un groupe donné, ou une population cible. L'efficacité à changer une situation donnée relève en grande partie d'une bonne connaissance des problèmes existants, des personnes ciblées par le changement, des moyens et des ressources nécessaires pour modifier cette situation. L'établissement d'une base zéro est une nécessité.

La notion de causalité : Il doit exister une relation de cause à effet entre le résultat que l'on souhaite atteindre et les actions qui sont menées pour y arriver. La mise en place d'actions déterminées, avec la présence de moyens et ressources (humaines, matérielles et financières) spécifiques doit conduire à un résultat précis.

Bref, la GAR n'est pas seulement un modèle ou un mode de gestion, elle est aussi une culture. Le souci de l'obtention des résultats concrets devient primordial par rapport à la fixation des objectifs. Ces derniers ne peuvent se traduire en réalité que si le contexte social et culturel est pris en compte, d'où la nécessité de donner aux futurs gestionnaires tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des entreprises une formation polyvalente, ouverte sur les sciences sociales et les sciences humaines.

**Salah Bouassria,
Consultant.**

4. The practice of senior recruitment in the United Kingdom

Literature is full of evidence that the United Kingdom has developed a leading experience in the field of recruitment and nomination for senior civil service positions. Its successful story consists mainly on establishing and consolidating, in theory and practice, of the principle that selection, regarding recruitment and nomination to civil service positions, be done only according to the value of merit on the basis of fair and open competition.

The UK's experience of introducing the values of merit to the public management has a long history. It finds its roots in Northcote-Trevelyan Report of 1854. The report underlined that patronage is one of the major causes of inefficiency in public administration and stressed on the importance of adopting the value of testing merit through open and competitive examination.

Such a recommendation was translated into reality by the setting up of the Civil Service Commission In 1855.

The commission is basically established to make sure that civil servants are selected on merit on the basis of fair and open competition.

It endeavors as well to ensure that senior civil servants are free of personal and political patronage, with full respect of the values of impartiality, objectivity, integrity and honesty

Its members are appointed, from the private, public and voluntary sectors, through public open competition. They enjoy a total independence of the Government and the Civil Service.

In 2014, the Commission produced the "recruitment principles". This document revolves around three basic axes. It explains the legal requirement for merit, fairness and openness; it defines the rules and procedures related to the selection of people for appointment; as well as it describes the circumstances of appointments exception from the requirement for merit, fairness and openness.

The commissioners have a direct responsibility for approving appointments of recruits to senior positions. They have equally the competence to audit the recruitment systems of any department for compliance with the principles of merit.

In this same respect a complaints system is put in place with the aim to allow any individual to complain to the commission when he feels that the selection for appointment has not been done on merit on the basis of fair and open competition, or when he feels that some aspect of recruitment principles has not been respected, knowingly that the recruiting departments assume the responsibility of making all the applicants aware of the fact that they have a right to complain but also to let them know about the Commission's complaints procedures.

**Jawad Sadiq,
Chef de service**

Au Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics

Le recrutement des hauts cadres au Royaume-Uni (Résumé)

L'expérience du Royaume-Uni, en termes d'introduction des valeurs du mérite dans la gestion publique trouve son origine dans le Northcote-Trevelyan rapport de 1854. Ledit rapport souligne que le favoritisme est l'une des principales causes de l'inefficacité de l'administration publique et, par conséquent, recommande l'adoption du principe du mérite par le biais d'un examen ouvert et concurrentiel.

Cette recommandation a été traduite dans la réalité par la mise en place, en 1855, de la Commission de la Fonction Publique ayant pour mission de s'assurer que les hauts fonctionnaires sont recrutés sur la base du mérite, moyennant une concurrence intègre et ouverte.

Les membres de ladite Commission proviennent du secteur public bien sûr, mais également du secteur privé, et compte aussi des bénévoles. Ils jouissent d'une indépendance totale du Gouvernement et de la Fonction Publique.

En 2014, la Commission a produit les "Principes de Recrutement». Ce document s'articule autour de trois axes principaux. Il explique l'exigence légale de mérite, d'équité et d'ouverture, définit les règles et procédures relatives à la sélection des personnes pour nomination et décrit les circonstances de nomination, à titre exceptionnel, de l'obligation de respect des principes du mérite, de l'équité et de l'ouverture.

Les commissaires ont une responsabilité directe pour approuver les nominations des recrues à des postes supérieurs. Ils ont aussi la compétence de vérifier les systèmes de recrutement des ministères et de leur conformité avec les principes du mérite.

De même, un système de traitement des plaintes est mis en place dans le but de permettre à toute personne de porter plainte à la Commission quand elle estime que la sélection pour la nomination n'a pas été faite sur la base du mérite, selon une concurrence juste et ouverte, ou quand elle considère que certains aspects des principes de recrutement n'ont pas été respectés.

**Jawad Sadiq,
Chef de service**

Au Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics

5. Vient de paraître

I- Bulletin Officiel juillet- septembre 2014

a) Lois organiques

- Conseil économique, social et environnemental (BO n°6284 en date du 21 août 2014)
- Modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires (BO n°6284 en date du 21 août 2014)
- Cour constitutionnelle (BO n°6288 en date du 4 septembre 2014)

b) Lois Ordinaires

- La liberté des prix et de la concurrence (BO n° 6280 en date du 7 août 2014)
- Conseil de la concurrence (BO n°6280 en date du 7 août 2014)
- L'exercice de la profession d'architecte et à l'institution de l'Ordre national des architectes (BO 6270 en date du 3 juillet 2014)
- Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (BO n°6284 en date du 21 août 2014)
- L'Agence nationale d'évaluation et de garantie de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (BO n°6284 en date du 21 août 2014)
- Organisation de la profession de guide de tourisme (BO n°6284 en date du 21 août 2014)
- Caisse nationale de retraites et d'assurances (BO n°6284 en date du 21 août 2014)
- La Fondation Cheikh Zaïd Ibn Soltan (BO n°6288 en date du 4 septembre 2014)

c) Accords et Conventions

A signaler la parution de plusieurs accords de coopération bilatéraux. Pour les conventions multilatérales, il convient de signaler la parution des textes ci-après :

- La Convention arabe n°18 relative au travail des mineurs, adoptée par la Conférence arabe du travail lors de sa 23ème session, tenue au Caire du 17 au 23 mars 1996 (BO n° 6280 en date du 7 août 2014)
- La convention arabe n°19 pour l'année 1998 relative à l'inspection du travail, adoptée par la conférence arabe du travail lors de sa 25ème session, tenue à Luxor du 2 au 9 mars 1998 (BO n°6280 en date du 7 août 2014)
- La convention n°97 concernant les travailleurs migrant (révisée) 1949, adoptée par la conférence générale de l'OIT dans sa 32ème session tenue à Genève le 8 juin 1949 (BO n°6280 en date du 7 août 2014)
- Protocole fait à Bruxelles le 8 novembre 2013 entre le Royaume du Maroc et l'UE fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne (BO n° 6280 en date du 7 juillet 2014)
- Le deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, fait à La Haye le 26 mars 1999 (BO n° 6292 en date du 19 septembre 2014)

II- Autres publications :

La Revue Française de l'Administration Publique (RFAP), publiée par l'ENA de France, N° 148, 2013/14 portant sur « **L'évaluation des politiques publiques : état de l'art et controverses** » et dernier numéro (N°149, 2014) portant sur « **Etudes d'impact et production normative** ».

Badia Baddag,
Chef du Département de la formation diplômante à l'ISA
Secrétaire général de l'OMAP.

Comité de gestion de l'OMAP :

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

**L'Observatoire marocain de l'administration publique, 1, avenue la Victoire,
L'Ecole Nationale de l'Administration.**