

***N° Spécial sur la problématique de la relève dans l'administration***

**1. Editorial**

**Les limites de la gestion directe**

L'échec retentissant enregistré tout dernièrement par le Ministère de la Jeunesse et des Sports à l'occasion de la rénovation d'un équipement collectif public mérite d'être analysé sous l'angle de la science administrative. Scruté sous cet angle, cet événement malheureux traduit tout simplement une mauvaise appréciation dès le départ du mode de gouvernance approprié pour la prise en charge de l'équipement en question. Par définition, un ministère fut-il un ministère de sport, ne peut pas gérer directement un complexe sportif de l'étendue et de la dimension du Complexe Sportif Moulay Abdallah de Rabat. Les fermetures répétées du Stade auraient dû, depuis belle lurette, amener le staff de ce département à mettre en place une autre formule de gestion, plus adaptée aux exigences techniques, financières et de communication sociale nécessaires pour garantir un suivi et une gestion rapprochés et efficaces du Complexe. C'est pour ce genre de situation que des catégories juridiques comme l'établissement public et la gestion déléguée à des personnes privées ont été imaginées et mises en œuvre dans notre pays et ailleurs.

Du reste, la déconvenue de Rabat doit servir de leçon aux autres personnes publiques qui s'entêtent à vouloir faire par eux-mêmes, au lieu de faire faire par d'autres organismes publics ou privés. C'est assurément le cas du Complexe Mohammed V de Casablanca dont la gestion est assurée directement par la ville et de centaines de stades, à travers le Royaume, que les Collectivités Territoriales n'arrivent pas vraiment à gérer comme il faut.

***Brahim ZYANI***  
***Président de l'OMAP***

**Dans ce numéro :**

1. Editorial, p : 1 par B.ZYANI
2. Réflexions sur la thématique de la relève dans l'administration publique marocaine, pp : 2-3 par K.BEN OSMANE
3. Les besoins de recrutement à la fonction publique liés aux départs à la retraite pp : 4-5 par S. HALOUI
4. L'administration publique marocaine face au problème de la relève, p : 6 par R. AALLALI
5. Succession planning in civil service, pp : 6- 7-8 par J.SADIQ
6. Vient de paraître, p : 9 par B.BADDAG

**Comité de gestion de l'OMAP**

<b>Brahim Zyani</b>	Professeur à l'ENA, président.
<b>Abdelouahad OURZIK</b>	Professeur à l'ENA, vice-président (V.P) chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération.
<b>Khalid Ben Osmane</b>	Ancien professeur à l'ENA, expert en management public, V.P chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise.
<b>Mohammed El Bouzidi</b>	Chargé de mission auprès du PDG de la SNRT, V.P trésorier, chargé des relations avec le secteur privé.
<b>Badia Baddag</b>	Chef du Département de la formation diplômante à l'ISA, V.P, Secrétaire générale.

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

## 2. La gestion de la relève dans l'administration publique

La fonction publique marocaine est confrontée aujourd'hui, à un défi démographique sans précédent de vieillissement de ses effectifs, la pyramide des âges des fonctionnaires étant marquée par une concentration particulièrement forte des tranches d'âges 45-60 ans en 2013 (51,28% des effectifs).

A l'horizon 2020, le nombre des fonctionnaires qui partent à la retraite, atteindra 131 124 soit 24,75% de l'effectif total des fonctionnaires. A l'horizon 2030 le nombre des départs à la retraite atteindra 293 325 soit 55,38% du total de l'effectif. Et, le taux le plus important de départs à la retraite, au cours des 10 années à venir, concernera la catégorie des cadres et atteindra 44%. Ce taux sera de 59% à l'horizon 2030. C'est dire le laminage qui ne cessera de s'opérer durant les années à venir.

Ainsi, à l'instar d'autres pays, le Maroc n'échappe pas à la nécessité de renouvellement des compétences dans l'administration publique. Cette question soulève la problématique de la relève et de la capitalisation des expériences. En dépit des recrutements massifs qu'a connus l'administration ces dernières années, elle ne parvient pas à remplacer qualitativement les départs. Elle n'est pas en mesure, non plus, d'attirer les cadres expérimentés du secteur privé.

Les administrations ont du mal à remplacer facilement les personnes dites « essentielles », c'est-à-dire celles disposant d'une grande expérience et ayant une bonne connaissance des dossiers et des politiques publiques menées par les services. Ces personnes ne sont pas nécessairement placées au sommet de la hiérarchie, loin s'en faut, elles peuvent se trouver dans les différents niveaux de la chaîne hiérarchique, en service central comme en service déconcentré. Ces pertes ou déperditions de compétences sont rarement comblées, faute d'une véritable politique de planification de la relève au sein des administrations. Les conséquences des aspects qualitatifs de la relève sur le fonctionnement de l'administration et sur son rôle dans le processus de développement économique et social du pays sont considérables. Elles méritent que le Gouvernement y accorde toute l'importance nécessaire afin de maintenir le niveau de qualification de notre appareil administratif, voire de le relever davantage.

*Khalid Ben Osmane  
Expert et consultant en GRH*

### La journée de réflexion sur la thématique de la relève dans l'administration publique marocaine : des extraits des documents de travail

« La gestion de la relève figure au premier rang des problèmes que l'administration marocaine affronte, depuis longtemps déjà, avec beaucoup de difficultés et d'embarras. La relève se définit comme le processus de préparation d'agents et de cadres à remplacer celles ou ceux qui sont appelés, pour une raison ou une autre, à quitter l'administration. Ou encore, c'est la façon dont l'administration répond à ses propres besoins en dotation du personnel dans le but d'assurer la stabilité de son organisation, garantir la continuité des missions qui lui sont dévolues et répondre aux attentes de ses partenaires. Définie ainsi, la relève constitue certes une dimension essentielle de la GRH, mais elle représente en fait une préoccupation majeure pour l'ensemble des composantes de l'administration, tant les difficultés à remonter dans ce domaine sont énormes et complexes !

En effet, rares sont aujourd'hui les services de l'Etat qui n'enregistrent pas un manque d'effectifs et de compétences pour couvrir correctement et convenablement l'ensemble des missions et tâches qui leur sont juridiquement confiées. »

**Extrait de la note de cadrage des travaux de la journée du 25 novembre 2014**

**« Les participants à la journée d'études ont esquissé quelques solutions ou propositions d'action :**

- La gestion de la relève constitue une porte d'entrée tout à fait adéquate pour répondre aux nouvelles exigences auxquelles doit répondre l'administration publique. En effet, il s'agit d'une activité ayant deux buts : l'équilibre du marché interne du travail et le transfert de savoir-faire entre les générations ;
- Devant les limites infranchissables des politiques de restrictions budgétaires, la bataille pour la relève doit être menée sur le front de la qualité à travers la gestion de la transmission des expériences, le compagnonnage, la mise en place de solution de knowledge management et le management des équipes où coexistent différentes générations. Il s'agit d'une approche collective de la compétence dans le cadre d'une organisation apprenante qui privilégie le maintien de l'employabilité par la valorisation, la lutte contre les discriminations liées à l'âge et la mise en place de dispositifs pour développer la cohésion et la performance collective des équipes de travail, la reconnaissance et la valorisation des acquis professionnels ;
- La nécessité d'une poursuite vigoureuse de la politique de modernisation de l'Etat à travers une remise en question de la quasi-totalité du système de gouvernance politico-administratif du pays dans un contexte de transformation organisationnelle et territoriale majeure marquée par le projet de régionalisation avancée, dans lequel doivent dorénavant s'inscrire les missions de l'Etat et les recherches de solution à apporter à des problématiques majeures comme celle justement de la relève.

***En conclusion***, à la lumière de ce qui précède, la réflexion sur la relève révèle bien que cette problématique remet en question totalement aussi bien le mode d'organisation que de gestion des ressources humaines de l'administration publique. Il y a donc lieu de repenser entièrement la GRH dans une nouvelle vision reposant sur une approche articulée autour d'une démarche d'ensemble, déployée par des méthodes et outils adaptés. A ce prix, la GRH dans l'administration publique marocaine devrait, à terme, s'engager résolument dans un processus de professionnalisation. »

**Extrait du rapport de synthèse des travaux de la journée du 25 novembre 2014**  
***Khalid Ben Osmane***  
***Expert et consultant en GRH***

### 3. Les besoins futurs de recrutement à la fonction publique : les chiffres liés au départ à la retraite

Ce texte est une contribution à la réflexion sur la problématique de la relève au sein de la fonction publique. Son objet central est de déterminer les besoins de recrutement à la fonction publique, pour remplacer les départs à la retraite<sup>1</sup>.

Tout d'abord, il convient de préciser que, sur le plan méthodologique, l'examen de la situation des effectifs civils<sup>2</sup> budgétaires de la fonction publique s'appuie sur les données actualisées (au 31/12/2013) du Ministère de l'Economie et des Finances<sup>3</sup>. Ces statistiques ne comprennent pas les personnels des Collectivités Territoriales et ceux des Etablissements Publics.

Les effectifs civils de la fonction publique se sont élevés à **577691** fonctionnaires en 2013, contre **525049** en 2007. Ils ont donc connu un accroissement total de **10,02%** et une croissance annuelle moyenne de **1,61%** au cours de cette période. Cette évolution est liée aux flux nets de créations et de suppressions de postes budgétaires (suppressions liées aux départs à la retraite) que nous analyserons pour déterminer les projections des besoins en matière de recrutement

Tableau n° 1 : Evolutions des créations-suppressions des postes budgétaires		
	Création	Suppressions
2007	7000	4676
2008	16000	4556
2009	12820	4929
2010	23820	5420
2011	18802	7577
2012	26204	11026
2013	24340	11506

Source : Rapport sur les ressources humaines. PLF2014. MEF

Le tableau 1 montre qu'à partir de 2008 on assiste à une augmentation substantielle de créations de postes budgétaires : par rapport à 2007, le nombre de postes a été multiplié par 2,28. En outre, de 2008 à 2012, le nombre de postes créés chaque année est passé de 16000 à 26204, soit une moyenne annuelle de 19529 postes. En 2013 cet effort de créations s'est poursuivi avec 24340 postes. Il s'agit d'une légère baisse par rapport à 2012, en raison de l'impératif de réduction du déficit budgétaire qui a culminé à plus de 7% du PIB. Le rapport sur les ressources humaines<sup>4</sup> précise que ces créations importantes de postes budgétaires

<sup>1</sup> Résultats tirés de Samir Haloui « Quelle formation de cadres administratifs pour la future ENSA ? » publiée à la *Revue du Centre Marocain d'Evaluation et d'Anticipation des Politiques Publiques*, N°1, 2014.

<sup>2</sup> Non compris les effectifs chargés de la sécurité et de la défense nationale.

<sup>3</sup> Voir les *Rapports sur les Ressources Humaines* accompagnant les Projets de Loi de Finances 2013 et 2014.

<sup>4</sup> Op.cit. Rapport sur les ressources humaines, PLF 2014. P7.

visent les jeunes diplômés et sont destinés à satisfaire les besoins de l'administration en matière de ressources humaines, notamment ceux liés aux départs à la retraite.

En effet, quand on observe l'évolution des postes supprimés- pour cause de départs à la retraite-, on remarque qu'à partir de 2011 on assiste à une hausse significative du nombre de postes supprimés. Il est passé de **5420** en 2010 à **7577** en 2011, soit une hausse de près de 40%. En 2012, la progression est encore plus importante avec **11026** postes supprimés, soit une hausse de près de 46%. Selon le rapport cité plus haut, cette tendance à l'augmentation des départs à la retraite devrait se renforcer dans les cinq prochaines années pour atteindre **22565** départs de fonctionnaires civils en **2018**.

Pour montrer l'étendue des besoins en matière de recrutement à des fins de remplacement des départs à la retraite, examinons la répartition des effectifs civils en fonction de l'âge :

<b>Tableau 2 : Effectifs civils en 2013</b>		
<b>&lt; 25 ans</b>	8771	1,52%
<b>25 à moins de 35 ans</b>	130421	22,58%
<b>35 à moins de 45 ans</b>	139394	24,13%
<b>45 à moins de 55 ans</b>	191901	33,22%
<b>55 à moins de 60 ans</b>	104323	18,06%
<b>+ de 60 ans</b>	2881	0,5%
<b>Total</b>	577691	100%

**Source** : Rapport sur les ressources humaines. PLF 2014. MEF

Le résultat fondamental qui ressort du tableau 2 est que **299105** fonctionnaires, soit près de 52% des effectifs civils ont un âge de plus de 45 ans. Cela veut dire que dans 14 ans, soit en 2028, ils partiront à la retraite<sup>5</sup> et la fonction publique devra recruter massivement pour les remplacer, soit partiellement ou intégralement. Si on se restreint aux quatre prochaines années, c'est-à-dire en 2018, le nombre cumulé de départs à la retraite sera de **104323**, soit un peu plus de 18% des effectifs civils de l'administration publique<sup>6</sup>.

**Samir HALOUI,**  
Professeur à l'ENA,  
Chercheur au Centre Marocain d'Evaluation  
Et d'Anticipation des Politiques Publique

<sup>5</sup> Dans 16 ans, en 2030, en cas d'adoption de la réforme fixant l'âge de départ à la retraite à 62 ans.

<sup>6</sup> On ne comptabilise pas les effectifs qui ont plus de 60 ans, car ils ont un statut exceptionnel qui leur permet de rester en activité au-delà de 60 ans.

#### 4. L'administration publique marocaine face au problème de la relève

Après les déséquilibres des années 70, le Maroc s'est engagé dans un douloureux programme d'ajustement structurel en vue d'accélérer les réformes. L'une des portes d'entrée à la réforme de l'administration a été la mise en place d'un programme de départ volontaire des fonctionnaires. Cependant, l'approche adoptée n'a pas permis d'atteindre les objectifs qualitatifs de la modernisation de la GRH. Les chiffres du Ministère de l'Economie et des Finances continuent à confirmer une tendance haussière des départs à la retraite.

Face à la crise des caisses de retraite, les fonctionnaires doivent se préparer à des carrières plus longues. Toutefois, la valorisation de la fin de carrière se trouve face à de nombreuses difficultés : le blocage de l'avancement, la faiblesse de la transmission des savoir-faire ainsi que l'insuffisance de dispositifs de prévention des situations de fatigue et de suivi des conditions de travail, ou encore l'absence de réflexion sur l'émergence d'emplois adaptés aux fonctionnaires âgés et expérimentés. Les dispositifs mis en place pour moderniser et rationaliser la gestion publique sont généralement tournés vers une dimension individuelle, négligeant ainsi les dimensions collectives. Une gestion prospective des âges, la capitalisation des savoir-faire et la mutualisation des compétences sont les principales pistes sur lesquelles il faut agir en priorité pour la construction d'une compétence collective afin de garantir une performance pérenne. Ainsi, il appartient aux gestionnaires RH d'anticiper le vieillissement des fonctionnaires en amont de la fin de carrière et d'y apporter des réponses grâce à une gestion du bien-être et de la santé au travail.

Les individus les plus expérimentés disposent d'un stock de situations de référence où ils puisent des solutions pour interpréter et réagir à des nouvelles situations. Pour développer une organisation apprenante, l'administration doit capitaliser sur les bonnes pratiques des séniors qui pourront par la suite être appliquées à des contextes spécifiques, être formalisées, partagées et reproduites aux niveaux central et déconcentré.

La conduite de l'ambitieux chantier de modernisation de la fonction publique ne pourra être mené sans l'implication d'un encadrement engagé qui jouerait le rôle d'ambassadeurs autonomes, compétents, reconnus, valorisés et catalyseurs du changement. La constitution d'un vivier de hauts potentiels est alors inéluctable.

*Mme AALLALI Rachida,  
Doctorante chercheur à la Faculté  
Des Sciences de l'Education  
-Souissi Rabat*

#### 5. Succession planning in Civil Service

Managers of civil service reform in many countries find themselves doomed to innovate effective and drastic solutions to the emerging problematic of succession in their public administration.

Their main challenge and new concern is how to enable the regeneration of civil service and sustain its effectiveness and capacity to attract young talents, skills and capacities needed to face both its current and future challenges.

Such a cogent need is imposed to them by many factors. The major ones are, namely, the ageing populations and workforce, the significantly higher rates of retirement, particularly the departure of large numbers of experienced employees that are hard to replace, the economic downturn and the lack of confidence in the existing leadership potential.

The response to the issue of large scale departures takes a variety of forms. One of them is the development and innovation of new succession planning models that are supported in many cases by the development of retirement projection tools and employee mobility programs.

Succession planning can be understood as being a strategic approach to ensure the availability of necessary talent and skills whenever needed, along with maintaining essential knowledge and skills when employees occupying key positions leave.

It should be clearly stated in this respect that the process of succession planning is practiced, among others, in many Anglo Saxon countries. They adopt it in total consistence and in full respect of principles of open and transparent communication, merit and competency-based selection.

The resort to the renewal of this classical practice, is argued to be fitting in the context of nowadays civil service which is characterized by performing in real uncertainties, a fact which pushes managers, more than ever before, to have a mastery and good management of talent within their organizations and to be able to develop people to meet critical short and long-term civil service challenges and issues.

A case in point can be drawn from the U.S. where succession planning is in action and is gaining increased attention by the public sector as a means to promote and develop a competent and effective public administration workforce. The Commonwealth of Pennsylvania, for instance, has a governmental workforce of approximately 82,000 permanent staff, 28% of which became eligible to retire in 2011. In its attempt to address the needs identified through workforce projections, it developed its own succession planning model.

One more example can be provided from Canada exactly from the New Brunswick public service which has undertaken the initiative of succession planning to address its critical human resource issues such as the aging workforce, increasing turnover rates and fast-paced work changes.

Such an initiative is partly implemented through the establishment of internal Talent Management Committees, development of internal talent pools, promotion of knowledge transfer from current employees to successors, and recruitment of new professionals to fill identified skill gaps.

*Jawad Sadiq*  
Chercheur et cadre supérieur  
de l'administration publique

## 5. La planification de la relève dans la fonction publique anglo-saxonne (Version française)

Les gestionnaires de la réforme de l'administration publique dans de nombreux pays se trouvent dans l'obligation d'innover des solutions efficaces à l'émergente problématique de la succession/relevé dans leurs administrations.

Leur principal défi et leur nouvelle préoccupation étant de savoir comment réussir la régénération de la fonction publique, maintenir son efficacité et sa capacité à attirer les jeunes talents, à sauvegarder les compétences et les capacités dont elle a besoin pour faire face à ses défis actuels et futurs. Une telle nécessité leur est imposée par de nombreux facteurs, dont notamment: population et main-d'œuvre vieillissantes, taux significativement plus élevés de la retraite et, en particulier, départ d'un grand nombre d'employés expérimentés qui sont difficiles à remplacer, le ralentissement économique et le manque de confiance dans le potentiel de leadership existant.

Le traitement de la question de départs massifs prend plusieurs formes dont notamment le développement de nouveaux modèles de planification de la relève. Ces modèles sont accompagnés dans de nombreux cas par le développement d'outils et de supports tels que ceux de projection de retraite et de programmes de mobilité des employés. La planification de la relève est devenue donc une approche stratégique visant à assurer la disponibilité de talents et de compétences nécessaires en cas de besoin, mais aussi à maintenir des connaissances et des compétences essentielles lorsque les employés occupant des postes clés quittent leurs administrations.

Il est utile de souligner que la planification de la relève est un processus largement pratiqué dans de nombreux pays anglo-saxons, qui disposent d'une grande expérience en matière de consolidation des valeurs du mérite dans leur culture administrative, dans le respect des principes de communication, de compétition ouverte et de transparence.

De nos jours le recours à cette pratique est jugé plus approprié dans le contexte de la fonction publique caractérisé par de vraies incertitudes qui poussent les gestionnaires de l'administration publique à rechercher la maîtrise de la gestion des talents au sein de leurs organisations dans le but de relever les défis et les enjeux clés de la fonction publique, à court et à long terme.

On peut présenter, dans ce cadre, à titre d'illustration un cas tiré de l'expérience des Etats-Unis, où la planification de la relève est en action et gagne une attention accrue dans le secteur public en tant que moyen de promouvoir et de développer la compétence et l'efficacité au sein de l'administration publique. C'est pertinemment le cas de la Commonwealth de Pennsylvanie qui a un effectif d'environ 82 000 fonctionnaires gouvernementaux permanents, dont 28% sont devenus admissibles à la retraite en 2011. Dans sa tentative de faire face à cette situation et de répondre aux besoins identifiés par des projections d'effectifs, il a procédé à l'élaboration d'un modèle de planification de la relève.

Un autre exemple qui peut être fourni à ce titre est tiré de l'expérience canadienne, exactement de la fonction publique du Nouveau-Brunswick. Cet Etat a entrepris l'initiative de planification de la relève pour répondre aux problèmes essentiels rencontrés au niveau de la gestion de ses ressources humaines : vieillissement de sa main-d'œuvre, augmentation du taux de renouvellement des fonctionnaires et rythme rapide des changements des méthodes de travail.

Une telle initiative est mise en œuvre, en partie, par la création de comités internes de gestion des talents, le développement de viviers de talents internes, la promotion du transfert de connaissances des employés actuels à leurs successeurs et le recrutement ciblé de nouveaux professionnels pour combler les lacunes de compétences identifiées.

*Jawad Sadiq*  
Chercheur et cadre supérieur  
de l'administration publique



**I- Bulletin Officiel octobre- décembre 2014**

**A/ Lois Ordinaires**

- Régime de pension civil, (BO n° 6296 en date du 2 octobre 2014 instituant un régime de pensions civiles)
- Immatriculation foncière (BO n°6306 en date du 6 novembre 2014)
- Loi des finances pour l'année 2015 (BO n 6306 en date du 25 décembre 2014)

**B/ 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 :

- Convention de crédit conclue entre le Royaume du Maroc et l'Agence française de développement pour le financement du programme emploi et développement des compétences (BO n° 6300 en date du 16 octobre 2014)
- L'accord de prêt entre le Royaume du Maroc et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, concernant le second prêt de politique de développement sur les compétences et l'emploi
- Accord de prêt entre le Royaume du Maroc et la Banque Africaine de Développement pour le financement du programme d'appui au développement du secteur financier – phase III (BO, n°6310, en date du 20 novembre 2014)

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