



L'Observatoire Marocain de l'Administration Publique
(OMAP)
en partenariat avec
L'Ecole Nationale d'Administration (ENA)

Rencontre d'experts GRH sur le Thème :
« Regards croisés sur le système de notation et d'évaluation des performances dans l'administration : atouts et limites »
organisée à l'ENA le 4 juin 2014.

RAPPORT DE SYNTHÈSE DES TRAVAUX

*Observatoire Marocain de l'Administration Publique , 1, Rue de la victoire, Ecole Nationale
d'Administration, Rabat 1*

INTRODUCTION

Le présent rapport est une synthèse des réflexions tirées des travaux de la rencontre des experts en GRH, réunis le 4 juin 2014, à l'initiative conjointe de l'Observatoire Marocain de l'Administration Publique (OMAP) et de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), autour du thème « **Regards croisés sur le système de notation et d'évaluation des performances dans l'administration : atouts et limites** ».

Rappelons que la rencontre avait pour objectif d'ouvrir un débat objectif et serein sur la problématique de l'évaluation du rendement des personnels des administrations, au regard du dispositif prévu par le décret du 2 décembre 2005 portant fixation de la procédure de notation et d'évaluation des fonctionnaires des administrations publiques.

La cérémonie d'ouverture de cette rencontre a été présidée par Mme Nadia BERNOUSSI Directrice de l'ENA pi. Les travaux ont été animés respectivement par MM Abdelouahad OURZIK, professeur à l'ENA, président de séance, Khalid BENOSMANE, expert consultant chargé de la présentation du rapport introductif, Abdelahad Fassi Fihri, expert consultant et Mme Dinia BAINA, tous deux rapporteurs de séance.

Une soixantaine de participants ont pris part à cette rencontre, parmi lesquels de hauts responsables et des cadres représentants divers départements ministériels et organismes publics, de professeurs universitaires de l'ENA et de l'ISA et d'experts en management des ressources humaines.

Partant de la conviction que l'évaluation des performances peut constituer un levier de modernisation de la gestion des ressources humaines au sein de l'Administration Publique, il a été relevé, que depuis son entrée en vigueur, ce système a connu beaucoup d'entraves et de difficultés quant à l'atteinte des objectifs et des finalités qui lui ont été assignés: absence de plans d'action déclinés en objectifs stratégiques et opérationnels quantifiables et mesurables, absence d'une culture managériale, ancrage d'une culture de sauvegarde de la paix sociale au détriment de la performance, absence d'une reddition des comptes, sont toutes des contraintes qui empêchent la mise en œuvre idoine du système d'évaluation et de notation.

La très faible capacité des administrations, de mettre en œuvre le système d'évaluation des performances de leur personnel est une responsabilité qui demeure en grande partie imputable au système d'évaluation adopté. Celui-ci, comporte de nombreuses insuffisances tant dans sa conception initiale que dans ses modalités pratiques. Le système d'évaluation des performances doit en effet, s'inscrire dans une vision intégrée au vu de laquelle le leadership a pour rôle d'encadrer, de coacher, de former, d'évaluer, de responsabiliser, de motiver et de sanctionner. Le rôle du gouvernement dans cette vision est celui de veiller à mettre en place les conditions nécessaires pour

garantir la transparence, l'équité, l'égalité des chances et la promotion de la culture de performance individuelle et collective.

C'est sur la base de ce premier diagnostic que le débat des experts et des participants a porté.

Ces débats peuvent être résumés autour des points suivants :

1- Tout d'abord, il faut souligner que le système d'évaluation et de notation en vigueur est né d'une réforme qui **s'est déroulée dans des délais invraisemblables** : le diagnostic du système de notation date d'au moins 1999 ; au moment où la réflexion sur le « pacte de bonne gestion » avait été engagée par le gouvernement d'alternance. A l'époque, il y avait eu un consensus sur la nécessité de réformer le système de l'époque et de mettre en place un nouveau procédé d'évaluation des performances qui devait être « **un levier pour la modernisation de l'Administration** ». Le décret sur le nouveau système d'évaluation ne verra, cependant, le jour qu'en l'année 2005.

En 2014, soit huit années après, tout le monde fait le constat d'échec de cette réforme et se pose la question de comment « **réformer la réforme ?** ». Or, le **rythme des réformes est un élément-clé de leur succès; il est déterminant dans tout processus de conduite du changement**. On ne peut, il est vrai, déclencher une réforme aussi fondamentale sans aucune maîtrise des délais, sans boussole et en la laissant subir les aléas bureaucratiques et administratifs de toute nature ;

2- On ne réforme pas la société par décret ; ou du moins on ne réforme pas que par décret. Tous les efforts se sont concentrés sur l'élaboration du décret (sur l'évaluation) que toute l'Administration avait été appelée à mettre en œuvre, de façon générale et globale, à partir de 2005. On avait mis en œuvre une démarche archaïque, sensée appliquer des textes sans donner l'importance requise aux aspects liés à la démarche managériale et aux changements de comportement et de culture, en particulier chez les cadres et les hauts responsables de l'Administration;

3- Compte tenu de la portée de la réforme et de son ampleur, plutôt que d'aller vers une mise en œuvre générale d'emblée (approche par circulaire), n'aurait-il pas été préférable **de procéder par expérimentation** ; **une phase d'expérimentation de deux années** au sein de certaines administrations-pilotes portant sur les premiers responsables managériaux (par exemple directeurs centraux, chefs de divisions, responsables territoriaux), aurait certainement permis de tirer des enseignements très utiles avant de procéder à la généralisation. Par ailleurs, cette démarche, aurait permis d'emblée d'éliminer le sentiment (fondé ou non fondé, peu importe) que la réforme est destinée à mettre sous surveillance les cadres et agents subalternes et que les premiers responsables de l'Administration n'étaient pas concernés.

4- Une telle réforme, présentée comme un levier de modernisation et destinée à s'appliquer à toutes les administrations et surtout aux cadres occupant des emplois supérieurs, a besoin d'un **portage politique fort** ; cela implique que le Chef de Gouvernement, chef de l'Administration, et les différents ministres s'impliquent fortement dans la mise en œuvre à travers la fixation du cap, la mise en place de mécanismes de suivi, l'imprégnation d'un rythme à la réforme, la mise en évidence et l'analyse transparente des avancées et des difficultés...

5- En matière de conduite du changement, on a coutume de dire que « **le processus est plus important que le résultat** » ; cela signifie que le processus d'élaboration de la réforme (du décret), qui doit permettre la concertation et l'adhésion est peut-être plus important que le texte lui-même ; certes des consultations ont eu lieu entre 1999 et 2005 (date de sortie du décret) avec les DRH , avec les syndicats...Mais il semble que ces concertations étaient essentiellement destinées à calmer des inquiétudes concernant les conditions d'application plutôt que de faire adhérer aux objectifs fondamentaux de la réforme (voir plus loin le point 7) ; par ailleurs, le champ de la concertation semble avoir été limité aux DRH ; or, **l'une des causes de l'échec est que l'affaire a été perçue comme concernant les seuls DRH à l'exclusion des autres responsables et managers**, dont l'implication n'a pas été encouragée à la veille de la réforme et au moment de sa mise en œuvre .

6- Il y a une vraie **dérive bureaucratique** dans l'application de la réforme du système d'évaluation: tout le monde est d'accord pour dire que la réforme n'a pas réussi ; mais une machine bureaucratique s'est mise en marche avec beaucoup de paperasserie inutile, des moyens humains additionnels dédiés, toute une série de contraintes et de coûts supplémentaires..., machine bureaucratique que personne n'arrive plus à arrêter (sous prétexte de l'application « aveugle » d'une circulaire)

7- Il faut être clair sur les objectifs de la réforme ; **l'enjeu est en fait de réhabiliter le management (dont l'évaluation est une composante essentielle), fonction par rapport à laquelle beaucoup de responsables de l'Administration ont démissionné**. Et, en premier lieu, il s'agit de mettre fin à l'approche « égalitaire » en matière de gestion des ressources humaines (3 sur 3 ou 20 sur 20 pour tout le monde ; donc en fait pas d'évaluation et donc, avancement et promotion sur la seule base de l'ancienneté) ; or, en GRH, **l'égalité est le contraire de l'équité**, l'équité étant fondée sur la valorisation du mérite et sur la discrimination positive en faveur du dévouement aux valeurs du service public.

Par ailleurs, il faut bien voir que l'évaluation, loin d'être une simple appréciation du travail d'un individu donné, doit être l'occasion de **réhabiliter le dialogue au sein des unités administratives notamment à travers l'entretien annuel d'évaluation** (entre le responsable administratif et ses collaborateurs). En fait, on ne peut concevoir l'évaluation des fonctionnaires sans la relier à l'évaluation des unités administratives auxquelles ils appartiennent ; et l'évaluation doit être vue comme un moyen de **renforcer le dialogue stratégique et le dialogue de gestion** (clarification des objectifs de l'unité, mise en discussion des problèmes d'organisation, de fonctionnement, de performance, de climat social...) ; c'est dans ce cadre que l'évaluation des individus prend tout son sens en mettant en débat pas seulement l'évaluation du rendement mais également les aspects de formation et de développement des compétences, les perspectives d'évolution de carrière, les propositions de réorganisation, les conditions de travail, les « rétributions » variables (relevant du responsable direct et qui ne sont pas seulement d'ordre matériel),etc... C'est en développant cette conception et cette pratique de l'évaluation que les responsables administratifs gagneront leur légitimité d'évaluateur, légitimité bien souvent mise en cause par les agents et bien souvent cause de la réticence des syndicats. En aucun cas, la finalité de l'évaluation ne doit se limiter à donner une note aux fonctionnaires ; malheureusement, dans la pratique, elle a été réduite dans la plupart des cas, à cela, dénaturant ainsi la finalité du système.

8- L'évaluation des fonctionnaires doit bien entendu être rattachée au principe désormais constitutionnel de « redevabilité » et de reddition des comptes (termes qui traduisent assez mal le terme et le principe anglo-saxon d'accountability) ; de même, elle doit être mise en relation avec les nouveaux principes de la GAR (gestion axée sur les résultats), consacrée par la nouvelle loi organique des finances ; mais à ce sujet, quelques observations doivent être faites :

- En matière d'évaluation des fonctionnaires, tout ne doit pas être ramené exclusivement à l'appréciation du niveau d'atteinte des objectifs : peut-on par exemple évaluer un président de juridiction uniquement sur la base d'objectifs tels le nombre de jugements ou le taux d'exécution des jugements ou le délai moyen d'une affaire....alors que le critère essentiel d'une bonne justice réside dans la qualité des jugements et dans la préservation des droits des individus ?

- Dans certains cas, par ailleurs, les objectifs peuvent avoir un caractère rigidifiant qui interdit de prendre en compte des situations exceptionnelles et imprévues ; dans bien des cas , ce qu'il faut apprécier , c'est la capacité des fonctionnaires à réagir à ces situations, la rapidité et la pertinence de leur réaction.... Il y a de multiples exemples qui montrent que la focalisation sur des objectifs rigides a empêché des responsables locaux de prendre les initiatives utiles pour faire face à l'imprévu (exemple : faire face à la sécheresse, aux dégâts des crues...).

9- Il faut bien entendu engager un véritable dialogue avec les personnels et les syndicats concernant les questions d'évaluation des performances et vaincre leurs réticences concernant la légitimité des évaluateurs, l'opacité des critères.....Ceci ne peut se faire que dans le cadre d'un dialogue social véritable qui ne doit pas se limiter à discuter de revendications catégorielles, comme c'est le cas bien souvent aujourd'hui (discussions sur les indemnités catégorie par catégorie, sur les quotas, sur les promotions hors quota, les reclassements...) ; le dialogue social doit être l'occasion d'une mise en débat des fondements du système (et parmi ces fondements, figure le principe de l'évaluation des fonctionnaires) pour aller vers l'équité, la qualité, la performance, la valorisation du service public.

Recommandations.

Les participants à la rencontre du 4 juin 2014:

· Convaincus de la nécessité de mettre en œuvre les nouveaux principes de gouvernance institués par la nouvelle constitution, notamment en matière de responsabilité et de reddition des comptes;

· Considérant que la réussite des projets de réformes engagés par notre pays ne peut aboutir de façon durable en l'absence d'une véritable mobilisation des ressources humaines basée sur la reconnaissance du mérite par une évaluation objective des performances

recommandent ce qui suit:

- Nécessité de procéder à une évaluation systématique du système de notation et d'évaluation actuellement en vigueur dans l'administration dans le but d'identifier de manière précise les difficultés concrètes et procédurales auxquelles se heurtent les administrations dans sa mise en œuvre et, en même temps, identifier les améliorations et les ajustements à apporter au

décret du 2 décembre 2005 portant fixation de la procédure de notation et d'évaluation des fonctionnaires des administrations publiques.

- Nécessité de lutter contre la banalisation de la notation et de l'évaluation des performances au sein de l'administration à travers la proclamation, annuellement, d'une semaine de l'évaluation de la performance durant laquelle les administrations procéderont à l'évaluation de leur personnel, à travers une mobilisation/engagement du top management et l'implication des responsables de la chaîne intermédiaire et ceux des services déconcentrés et de proximité.

- Inviter les administrations à placer l'évaluation de la performance et la maîtrise des processus de sa mise en œuvre au centre de leurs plans annuels de formation respectifs avec, notamment, l'organisation de sessions de partage d'expérience et de compétence dans les domaines de coaching, d'encadrement et d'appréciation du potentiel des personnels, destinées plus particulièrement aux hauts responsables, détenteurs de postes de responsabilités, auxquels revient la décision de procéder à la notation et à l'évaluation des personnels sous leur responsabilité directe;

- Encourager l'introduction et la mise en place au sein de l'administration de l'auto-évaluation dans le but de renforcer l'esprit de responsabilisation et favoriser l'ancrage de la culture de l'évaluation dans les services;

- Etendre le système d'évaluation des performances aux directions, divisions et services et aux structures assimilées, au moyen d'audits annuels des performances de l'organisation et du fonctionnement (Gestion Axée sur les résultats). Car l'évaluation des performances du personnel n'a de sens que par rapport à l'évaluation globale de la structure au sein de laquelle il opère

- Mettre en place, dans chaque administration, un comité inter-direction composé de « sages », chargé de veiller à créer les conditions de mise en œuvre objective, équitable et rapproché du dispositif de notation prévu par le texte actuel de telle sorte que les notes attribuées reflètent, autant se peut, la valeur professionnelle réelle de chacun des fonctionnaires de l'administration en question.