

Le contexte de pilotage de la performance dans les services déconcentrés des administrations publiques au Maroc

The context of performance management in the decentralized services of public administrations in Morocco.

Auteur 1 : RACHID Youssef.

Auteur 2 : TALKHOKHET Doha.

RACHID Youssef, Enseignant-chercheur
Université Hassan Premier, Faculté d'économie et de gestion de Settat,

TALKHOKHET Doha, Enseignant-chercheur
Université Hassan Premier, Faculté d'économie et de gestion de Settat,

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : RACHID .Y & TALKHOKHET .D (2024) « Le contexte de pilotage de la performance dans les services déconcentrés des administrations publiques au Maroc », African Scientific Journal « Volume 03, Numéro 22 » pp: 0424 – 0444.

Date de soumission : Janvier 2024

Date de publication : Février 2024



DOI : 10.5281/zenodo.10683091
Copyright © 2024 – ASJ



Résumé

Au Maroc, le contexte des pratiques administratives est influencé par plusieurs composantes, telles que la forme d'État monarchique, le système bicaméral et le principe de décentralisation. Ces éléments ont un impact sur la gestion des services déconcentrés des administrations publiques dans le pays.

Depuis les revendications du mouvement de réforme de 2011, qui visaient à instaurer un gouvernement plus transparent et plus responsable, le Maroc a adopté une nouvelle constitution en juillet 2011. Cette constitution a ouvert la voie à l'établissement de lois et de règlements visant le renforcement de la responsabilisation en matière de performance et l'amélioration des politiques gouvernementales. Cependant, il existe des chevauchements entre certaines réglementations, ce qui complique la mesure et le pilotage de la performance.

Pour savoir quels facteurs contextuels influent sur le pilotage de la performance dans les services déconcentrés, nous nous sommes basés sur des sources de données secondaires et, le cas échéant, sur des sources primaires tirées des entretiens et de l'étude documentaire.

Nous constatons qu'il existe un dilemme dans la structure et les politiques du gouvernement, entre les systèmes de pilotage de la performance centralisés et décentralisés en matière de planification du développement et de gestion financière, y compris la gestion des ressources humaines. Cela se reflète dans de nombreuses institutions, réglementations et types de rapports de performance.

Mots clés : Pilotage de la performance ; pratiques administratives ; contextualisation ; services déconcentrés ; responsabilisation.

Abstract

In Morocco, the administrative context is influenced by several components, such as the monarchical state form, the bicameral system, and the principle of decentralization. These elements impact the management of decentralized public services within the country.

Since the demands of the 2011 reform movement aimed to establish a more transparent and responsible government, Morocco adopted a new constitution in July 2011. This constitution paved the way for the enactment of laws and regulations aimed at strengthening accountability in performance and improving government policies. However, there are overlaps between certain regulations, which complicate the measurement and steering of performance.

To understand the contextual factors influencing the steering of performance in decentralized services, we relied on secondary data sources and, when necessary, primary data sources obtained through interviews and documentary studies.

We observe a dilemma in the government's structure and policies, between centralized and decentralized performance management systems in development planning, financial management, and human resource management. This is reflected in numerous institutions, regulations, and types of performance reports.

Keywords : Performance management ; administrative practices ; contextualization ; decentralized services ; accountability.

Introduction

Les réussites de la réforme du secteur public dans les pays pionniers du nouveau management public (NMP) ont stimulé d'autres gouvernements du monde entier à explorer de nouvelles normes et rôles en mettant en œuvre de nouvelles structures de management (Denhardt & Denhardt, 2000) et les pays en développement ont commencé à appliquer le modèle et les expériences du NMP. Ainsi, les récentes initiatives de réforme de l'administration publique au Maroc ont été contextualisées dans le cadre d'une tendance internationale plus large du changement du secteur public.

A l'instar des autres pays du monde, influencées par le courant du NMP, les administrations publiques marocaines et notamment leurs services déconcentrés ambitionnent d'atteindre un double objectif : satisfaire les différentes parties prenantes en offrant un service public de qualité aux citoyens et aux entreprises tout en rationalisant leurs dépenses (Arnaboldi et al., 2015) tenant compte de la motivation du personnel par la mise en place d'un système de pilotage de la performance (Van Dooren et al., 2015).

Depuis 2001, l'année qu'a connu la publication de la circulaire du Premier Ministre du Maroc au sujet de l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration, les administrations publiques ont commencé à réfléchir sur la possibilité d'introduire des systèmes de pilotage de la performance pouvant constituer pour les managers publics des pratiques managerielles nouvelles leur aidant dans l'accomplissement de leurs missions pour la satisfaction des différentes parties prenantes. L'adoption d'une nouvelle loi organique des lois des finances en 2015 a constitué un cadre contraignant dans la mesure où les administrations centrales et déconcentrées sont appelées à produire d'une manière officielle des plans de performance et aussi des rapports de performance, ce qui implique la détermination des objectifs stratégiques à atteindre, l'élaboration d'une stratégie, la contractualisation pour la mise en œuvre des différents programmes.

Etant donné la variation des systèmes de management des administrations publiques d'un pays à l'autre (Van Dooren et al., 2015) et le manque de recherche sur le pilotage de la performance dans les services déconcentrés des administrations publiques marocaines, nous avons choisi, à travers cette étude de donner un aperçu sur le contexte de pilotage de la performance dans les administrations publiques et notamment dans les services déconcentrés dans notre pays en répondant à la question de recherche « Comment le contexte des pratiques administratives conditionne le pilotage de la performance dans les services déconcentrés des administrations publiques au Maroc ? ».

Le présent article vise à mieux comprendre le contexte de pilotage de la performance dans les administrations publiques marocaines et notamment dans les services déconcentrés. Pour atteindre cet objectif, nous sommes basés sur une étude qualitative exploratoire qui permet d'explorer des phénomènes complexes caractérisés par l'influence de multiples facteurs.

Des données ont été recueillies sur le contexte de pilotage de la performance dans les services déconcentrés. En particulier, des documents produits par les institutions officielles telles que la Cour des comptes, le ministère de l'économie et des finances, le ministère de la réforme de l'administration publique, sur l'état du pilotage de la performance dans les services déconcentrés des administrations publiques marocaines ont été évalués. L'étude documentaire a été complétée par deux entretiens semi-directifs (Annexes A & B) avec deux responsables des deux administrations centrales chargées du pilotage de la réforme basée sur la performance des administrations publiques à l'échelle nationale et déconcentrée, à savoir, le Ministère de la réforme de l'administration publique et le Ministère de l'économie et des finances, afin de valider et d'approfondir les résultats obtenus.

Cet article met en lumière dans un premier temps les fondements juridique et constitutionnel de la structure politico-administrative du Maroc avant d'aborder la relation entre les administrations centrales et les services déconcentrés. En plus de cela, dans un troisième temps, nous présentons d'une manière détaillée le cadre de pilotage de la performance dans les services déconcentrés

1. La structure politico-administrative

Sous le protectorat français jusqu'à 1956, le système politique et administratif du Maroc s'est développé selon le modèle de gouvernance français (Al-Arkoubi et McCourt, 2004). La première constitution de 1962 établissait un régime parlementaire avec des pouvoirs partagés entre le Roi et le parlement, tout en maintenant la capacité de modifier la constitution entre les mains du Roi. Cependant, en 1970, un changement constitutionnel a aboli le système bicaméral. Le pays a alors retrouvé un gouvernement centralisé sous l'autorité du Roi, qui assumait les rôles de chef de l'Etat et le chef du gouvernement. Néanmoins, cette constitution a été de courte durée. En 1972, une nouvelle constitution fut adoptée, marquant un tournant vers une plus grande démocratie. En effet, elle renforce clairement le pouvoir du Premier ministre et élargit les compétences du parlement. Désormais, ce dernier avait la capacité de voter sur les dispositions relatives à la procédure pénale et civile, la création de nouvelles catégories de juridictions et des lois-cadres liées aux politiques publiques ainsi que de déterminer le statut des magistrats et de la fonction publique, et même la création des établissements publics, entre autres. Cependant, à la fin des années 80, la constitution de 1972 commence à montrer des

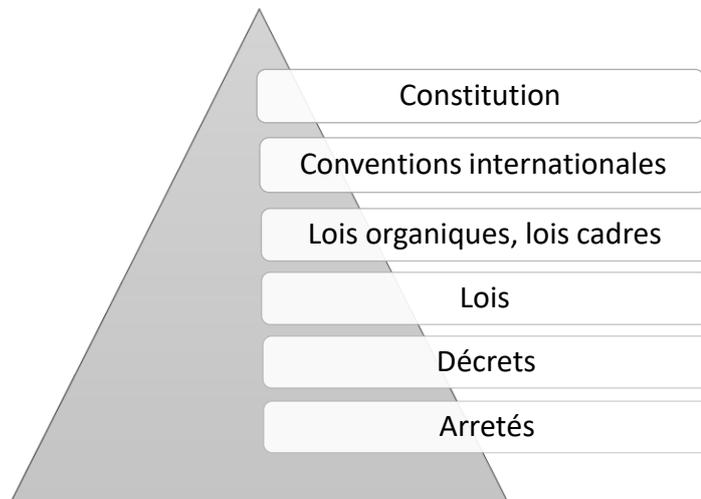
signes d'affaiblissement. Elle est critiquée par les partis politiques qui la jugent insuffisamment démocratique (Madani, 2011). Dans ce contexte, une quatrième constitution a vu le jour en 1992. Le nouveau texte comporte des dispositions qui s'attachent à une plus grande promotion des droits de l'Homme (Bendourou, 1993), à un renforcement des prérogatives du Parlement, à une responsabilité accrue du gouvernement ainsi qu'à la création d'institutions visant à renforcer l'État de droit et à asseoir un développement socio-économique encore plus harmonieux. Ainsi, la réforme constitutionnelle de 1992 rompt au niveau institutionnel avec les deux expériences de 1970 et 1972 et s'inscrit dans la logique de la constitution de 1962. Quatre ans après la constitution de 1992, une nouvelle constitution a été votée en 1996 constituant un tournant décisif, caractérisé par la valorisation de l'institution gouvernementale et son renforcement par rapport au passé (Madani, 2011).

Les revendications du mouvement de réforme de 2011, qui visaient à instaurer un gouvernement plus transparent et plus responsable, ont mené vers une nouvelle constitution qui marque le début d'une démocratie constitutionnelle avec un gouvernement décentralisé. Selon le premier article de la constitution de 2011, « le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale ». Cette nouvelle constitution a indéniablement renforcé les pouvoirs du gouvernement, bien que sans lui accorder une indépendance totale vis-à-vis du roi. On peut distinguer à cet égard entre les compétences traditionnelles et les nouvelles compétences¹, certaines étant quasi-indépendantes ou partagées avec le roi (Bendourou, 2012).

La constitution de 2011 occupe le sommet de la hiérarchie législative au Maroc. Elle revêt une importance capitale car toute législation doit se référer à ses dispositions en tant que fondement directeur. Le Conseil constitutionnel est en charge de l'étude de la constitutionnalité des différentes réglementations. Si une réglementation quelconque néglige les dispositions constitutionnelles, elle est considérée comme anticonstitutionnelle. Ainsi, la figure 1 récapitule les différents types de textes juridiques et leur classement par ordre d'importance.

¹ La récente Constitution a conféré au chef du gouvernement plusieurs responsabilités autonomes qu'il n'avait pas auparavant. Cela inclut la capacité de nommer des responsables tels que les secrétaires généraux et les directeurs principaux des administrations publiques, ainsi que les présidents d'universités, les doyens, et les directeurs des écoles et des instituts supérieurs. Parmi les nouvelles compétences autonomes, il convient de mentionner que les projets de décrets réglementaires et les projets de lois sont désormais exclusivement discutés au sein du conseil du gouvernement. Néanmoins, il est important de noter que les projets de lois concernant les droits et les libertés fondamentales, ainsi que les projets de décrets émis dans le cadre de la loi d'habilitation législative (l'article 70), demeurent soumis à l'examen du conseil des ministres.

Figure N°1 : Hiérarchie des sources législatives au Maroc



Source : établi par les auteurs

En outre, la constitution de 2011, établit le partage du pouvoir exécutif entre le chef de gouvernement et le roi. Le chef de gouvernement préside le Conseil de gouvernement, tandis que le roi préside le Conseil des ministres. Les compétences et la composition de ces deux conseils sont définies par la constitution. Le Conseil du gouvernement se compose de tous les ministres, ministres délégués et autres secrétaires d'État. Il se penche sur les politiques publiques et sectorielles, la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des représentants, les questions relatives aux Droits de l'Homme et à l'ordre public, les projets de loi, décrets-lois, projets de décrets réglementaires, ainsi que sur la nomination des secrétaires généraux et des directeurs centraux des administrations publiques, des présidents d'universités, des doyens et des directeurs des écoles et instituts supérieurs (article 92 de la constitution, 2011). En matière de politique générale de l'État, de conventions internationales et du projet de loi de finances, le Conseil de gouvernement exerce uniquement un pouvoir délibératif (Bendourou, 2012).

En revanche, le Conseil des ministres, composé exclusivement du Roi, du chef du gouvernement et des ministres (article 48 de la constitution, 2011) détient des compétences en matière d'orientations stratégiques de la politique de l'État, de révision de la Constitution, des projets de lois organiques, des orientations générales du projet de loi de finances, d'amnistie, des projets de textes relatifs au domaine militaire, ainsi de la déclaration de l'état de siège et de la déclaration de guerre (comme stipulé à l'article 49 de la constitution, 2011).

Malgré les pouvoirs limités du gouvernement, celui-ci reste responsable devant le Parlement. Il présente son programme et expose les grandes lignes de son action dans divers secteurs tels que

la politique économique, sociale, environnementale, culturelle et extérieure. Ce programme fait l'objet d'un débat au sein des deux chambres du Parlement et est suivi d'un vote à la Chambre des représentants. Le gouvernement obtient l'investiture après avoir recueilli la confiance de la Chambre des représentants.

Le gouvernement marocain est formé de la majorité parlementaire directement élue. Il se compose du Chef de gouvernement (CG) et des ministres, et peut comprendre aussi des secrétaires d'État. Les membres du gouvernement sont désignés par le Roi sur proposition du Chef de gouvernement. Sous l'autorité du CG, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise les établissements et entreprises publics et en assure la tutelle (constitution, 2011). Le tableau 1 présente brièvement l'organisation du pouvoir exécutif, en particulier le mode de nomination et le rôle des différents organes.

Tableau N°1 : Organisation du pouvoir exécutif national

Niveau	Chef et mode de nomination	Rôle des chefs aux différents niveaux
Chef de gouvernement	Le chef de gouvernement est nommé par le Roi parmi le Parti politique qui arrive en tête lors des élections des membres de la chambre des représentants.	Responsable de la mise en œuvre du programme gouvernemental et assure l'exécution des lois
Département ministériel	Ministre / ministre délégué / Secrétaire d'État nommé par le Roi sur proposition du CG	Responsable de la formulation des politiques et du respect des engagements du gouvernement envers le secteur dont il a la charge.
Direction centrale	Directeur central / secrétaire général nommé par le CG sur proposition du ministre concerné.	Responsable du pilotage d'un programme ou projet
Direction régionale	Directeur régional nommé par le ministre concerné	Responsable de la formulation, de la mise en œuvre et du reporting des politiques publiques au niveau régional.

Direction provinciale / préfectorale	Dirigée par un directeur provincial / préfectoral, nommé par le ministre sur proposition d'une commission ad hoc.	Responsable de la formulation, de la mise en œuvre et du reporting des politiques publiques au niveau provincial / préfectoral
Division	Dirigée par un chef de division nommé par le ministre sur proposition d'une commission ad hoc.	Responsable de fonctions plus spécialisées au sein des directions.
Service	Dirigée par un chef de service nommé par ministre sur proposition d'une commission ad hoc.	Responsable de fonctions plus spécialisées au sein des directions.
Section / Unité / Bureau / Cellule	Dirigé par un chef de section / unité / bureau / cellule	Responsable de fonctions spécifiques au sein de la section / unité / bureau / cellule

Source : établi par les auteurs

Dans le cadre de la régionalisation avancée, le Maroc est composé actuellement de 12 régions et 75 provinces et préfectures². Par conséquent, la structure d'un ministère comprend trois niveaux : central (administrations centrales), régional et provincial (services déconcentrés). Le niveau provincial est le plus bas des services déconcentrés au sein des administrations publiques et peut être également sous l'appellation de niveau local.

L'article 93 de la constitution (2011) stipule que « Les ministres sont responsables, chacun dans le secteur dont il a la charge et dans le cadre de la solidarité gouvernementale, de la mise en œuvre de la politique du gouvernement ». Selon la nature de ses attributions, le ministère pourrait avoir ou non des services déconcentrés à l'échelon régional et/ou provincial.

Les départements ministériels sont chargés d'exercer les fonctions liées à l'élaboration de la politique de l'État et à la réglementation juridique, c'est-à-dire « la définition des fonctions ». Les départements ministériels sont dirigés par des ministres membres du gouvernement marocain. Les ministères procèdent à une analyse des politiques, élaborent des plans, rédigent la législation, surveillent et évaluent sa mise en œuvre. Les ministères sous leur juridiction

² Décret n° 2-15-40 du 20 février 2015 fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs-lieux ainsi que les préfectures et provinces qui les composent.

assurent également la coordination et le contrôle des activités des services déconcentrés et des établissements publics sous leur tutelle.

Un ministre est habilité à élaborer des projets d'actes législatifs réglementaires se rapportant au mandat de son département et des établissements publics sous sa tutelle, à donner des instructions et à surveiller leur exécution. Il convient de mentionner qu'au cours de l'exercice financier, les établissements publics peuvent travailler de manière plutôt indépendante dans les limites du cadre législatif : les ministres ne sont pas habilités à annuler une décision d'un établissement public, à moins que cela ne soit contraire à la législation en vigueur.

En vertu de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances (LOF), un ministre est censé approuver chaque année un plan annuel et les indicateurs de performance du département ministériel dont il a la charge et des établissements publics placés sous sa tutelle. Après cela, le ministre doit soumettre au gouvernement du Maroc représenté par le Ministère de l'Économie et des Finances un projet de performance sur son département ou un établissement public sous sa tutelle, des propositions sur les exigences maximales en matière de personnel et de ressources budgétaires pour la réalisation de sa stratégie sectorielle. De son tour le MEF procède à l'étude les propositions relatives à l'établissement du budget général et au financement des départements ministériels et des établissements publics.

2. La relation entre les administrations centrales et les services déconcentrés

Les ministères disposent des structures régionales pour la mise en œuvre de leurs politiques publiques et l'acheminement des services aux citoyens sur l'ensemble du territoire. Ces structures constituent leurs services déconcentrés³. Ils peuvent même créer des établissements publics⁴ et leur déléguer une partie de leur mission.

Les missions, stratégies et objectifs des services déconcentrés des administrations publiques sont décrits dans la législation.

Les services déconcentrés, de par le fait qu'ils constituent l'Administration de proximité de l'ensemble des citoyens, jouent un rôle important dans les services rendus au quotidien. Ils

³ Les services déconcentrés de l'Etat sont des structures administratives territoriales qui représentent les administrations centrales aux niveaux régional, préfectoral ou provincial. Elles relèvent d'un département ministériel déterminé ou qu'elles soient communes à deux ou plusieurs départements (décret n°2-17-618 du 26 décembre 2018 portant charte nationale de la déconcentration administrative).

⁴ Un établissement public peut être défini comme une personne morale de droit public qui bénéficie d'une autonomie administrative et financière disposant d'un budget propre (subventions de l'État ou des collectivités territoriales, redevances des usagers, emprunts...) et gère (conseil d'administration, président, directeur...) sous un contrôle de tutelle (État, région, département ou commune) une activité qui lui est confiée dans un domaine déterminé. Ils sont chargés d'exercer des activités liées aux services publics dans des domaines d'intervention très variés. Enfin, on distingue établissement public administratif (EPA) et établissement public à caractère industriel ou commercial (EPIC), en fonction de la nature de leur activité.

constituent également un facteur déterminant dans l’image de l’Administration telle que perçue par les usagers. Des mesures qui peuvent être entreprises par les services déconcentrés telles que l’accueil, la célérité du traitement des dossiers, le conseil de l’usager, la transparence, la simplification des procédures et au comportement éthique, influent sur la perception des usagers.

Afin de satisfaire les besoins des citoyens et leur fournir des services de qualité, les départements ministériels au Maroc ont pris conscience du rôle que peuvent jouer les services déconcentrés en tant qu’administration de proximité dans la mise en œuvre des politiques publiques. En se basant sur les deux piliers de l’exécution des politiques publiques à savoir la gestion budgétaire et la gestion des ressources humaines. Un ensemble de mesures ont été mises en place comme le montre le tableau 2 ci-dessous.

Tableau N°2 : Le fonctionnement des services déconcentrés au Maroc

Gestion des services déconcentrés	Les mesures mises en place
Gestion budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> • La globalisation et la contractualisation de la gestion des crédits délégués entre l’administration centrale et les services déconcentrés. • L’établissement d’une classification des opérations par niveau de gestion (central ou déconcentré) via un décret, accompagné de l’identification des compétences associées (ordonnateur central ou territorial). • La révision de la nomenclature budgétaire pour y inclure une classification régionale, permettant ainsi une répartition précoce des crédits, dès la phase de préparation du projet de budget, en fonction du niveau de gestion (central ou déconcentré) au sein d’une enveloppe régionale déconcentrée, facilitant ainsi la gestion ultérieure de la sous-répartition.
Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • La déconcentration du pouvoir décisionnel concernant les opérations quotidiennes liées à la gestion des ressources humaines dans toutes les administrations • Organigrammes adaptés aux besoins de gestion des services déconcentrés en détaillant précisément les missions et les

	<p>responsabilités de chaque unité administrative, ainsi que les tâches et les devoirs des individus responsables de leur exécution ;</p> <ul style="list-style-type: none">• Actions ciblées de formation pour renforcer les capacités professionnelles des managers publics• Actions incitatives dans le but d'encourager les cadres hautement compétents à prendre des responsabilités dans les services déconcentrés aux niveaux régional, provincial et local et les doter des ressources humaines nécessaires.
--	---

Source : établi par les auteurs

3. Cadre de pilotage de la performance dans les services déconcentrés

L'État marocain a élaboré des stratégies sectorielles formant ainsi de grands chantiers structurants en vue de la modernisation économique (CESE, 2018)⁵. La mise en œuvre de ces réformes est basée sur « la réforme de l'administration publique et la réforme de la fonction publique en mettant l'accent sur la gestion axée sur les résultats » (Entretien, T2).

3.1. Gestion budgétaire

Les stratégies sectorielles telles que le Plan Maroc vert (PMV) et l'Initiative nationale de développement humain (INDH) ne sont pas un document juridique, mais plutôt un modèle de développement. Ainsi, pour l'adoption du pilotage de la performance, le Maroc a adopté la LOF n° 130-13 du 2 juin 2015, ce qui constitue une loi contraignante. « Le Gouvernement s'est rendu compte que la réforme de l'administration publique et de la fonction publique était le moyen d'atteindre les objectifs des grands chantiers structurants » (Entretien, T2).

Pour s'assurer de la mise en œuvre du pilotage de la performance, une sous-direction dédiée de la mise en œuvre de la LOF a été créée et située dans la direction de budget relevant du Ministère de l'Économie et des Finances. Tous les ministères, départements et établissements publics sont tenus de mettre en œuvre un pilotage de la performance commençant par l'élaboration de plans stratégiques et des contrats de performance annuels correspondants. Ainsi, au cours des 15 premières années de mise en œuvre des réformes de performance, la circulaire du Premier ministre⁶ a été la principale documentation d'un cadre stratégique.

⁵ Conseil Economique, social et Environnemental (2018), rapport annuel de 2017, p. 95.

⁶ Circulaire n° 12/2001 du Premier ministre relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'État au cadre de la déconcentration.

En 2013, après 12 ans de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats, en particulier des contrats de performance, le gouvernement marocain a entamé l'opération de préfiguration des dispositions de la LOF. Il a constaté que la définition des objectifs n'avait pas été bien coordonnée et que le processus des contrats de performance n'était pas parallèle au processus budgétaire, ce qui entravait les efforts d'amélioration des performances. Ainsi, « en 2015, le gouvernement a mis en place des normes de performance sectorielles pour orienter les plans stratégiques, les plans de développement annuels et les contrats de performance des administrations publiques » (Entretien, T2). Les normes de performance sectorielles fournissent les indicateurs spécifiques que chaque administration publique doit œuvrer pour atteindre. De plus, « les administrations sont tenues de fonder leurs contrats de performance sur des budgets annuels approuvés » (Entretien, T1).

Les contrats de performance fournissent un mécanisme de mesure de la performance. Le suivi et l'évaluation sont attendus en fonction des objectifs définis dans les contrats signés. Les AP sont évaluées en fonction de leur performance par rapport à leurs objectifs. La coordination des contrats de performance est assurée par la Direction du Budget du Département de l'Économie et des Finances. Le responsable du programme fournit les directives, renforce les capacités des agents publics et surveille également la mise en œuvre et la gouvernance du contrat de performance. Les départements ministériels sont censés fournir leurs rapports tous les trimestres et tous les ans dans les deux semaines suivant la fin du trimestre ou de l'année. Chaque direction tire son plan d'action de celui du ministère et ces éléments livrables constituent le plan d'action et donc les objectifs du directeur. Le directeur transmet son plan d'action en cascade aux chefs de division / service qui relèvent de lui.

Les objectifs organisationnels sont communiqués au directeur dans le contrat de performance annuel, tandis que les objectifs individuels sont définis dans le système d'évaluation des performances.

Les liens entre les deux outils, à savoir les contrats de performance et l'évaluation de la performance, ont été faibles en raison d'un processus historique d'introduction fragmentée de différents aspects de pilotage de la performance. Les rapports doivent être soumis à un nombre spécifié d'institutions de veille analytique. Ce qui est intéressant et peu disponible est ce qui se passe dans les administrations publiques en ce qui concerne la mise en œuvre. En résumé, le cadre de pilotage de la performance comprend les étapes suivantes, comme indiqué dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau N°3 : Synthèse du cadre de la nouvelle approche budgétaire

Niveaux	Description	Acteurs
Stratégique	<ul style="list-style-type: none"> Planification stratégique ; Objectifs nationaux et aspirations au niveau sectoriel ; Plans stratégiques sectoriels à MLT Programme gouvernemental quinquennal à MT 	<ul style="list-style-type: none"> Le chef d'État ; Le chef de gouvernement ; Les départements ministériels Unité centrale de planification stratégique
Opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> Contrats de performance : identification des livrables clés pour l'AP sur la base de la disponibilité des ressources ; Budgets annuels : estimation annuelle des recettes et des dépenses ; Plans d'action annuels de l'AP 	<ul style="list-style-type: none"> Direction du budget ; Trésorerie générale du Royaume Division centrale de budget ; Secrétaires généraux ; Responsable du programme Directeurs centraux ;
D'équipe, individuel	<ul style="list-style-type: none"> Plans d'action individuels en phase avec les objectifs organisationnels de l'AP ; Formulaires d'évaluation du rendement du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> Direction des ressources humaines ; Responsables hiérarchiques ; Commissions paritaires (administrations et syndicats)

Source : établi par les auteurs

Comme le montre le tableau 3, plusieurs acteurs interviennent à différents niveaux et étapes de pilotage de la performance. Deux d'entre eux méritent d'être examinés plus en détail compte tenu de leur rôle clé dans les départements ministériels. Il y a tout d'abord l'unité de planification stratégique (UPS) qui se trouve dans chaque département ministériel. Les tâches de l'UPS comprennent les éléments suivants et des questions connexes.

- Planification stratégique dans le cadre des stratégies sectorielles et programme gouvernemental quinquennal, une planification sectorielle et ministérielle. À présent, il n'y a pas de plan intégré de développement au niveau national, mais des plans sectoriels à moyen et long terme pour le développement socio-économique du pays ;

- La gestion des informations, notamment la collecte et la publication de rapports annuels sur la performance ;
- La budgétisation en particulier en fournissant des informations pour les projets entrepris ;
- Suivi et évaluation des projets, programmes et objectifs par le biais des rapports annuels de suivi et d'évaluation des responsables de programmes. Le suivi et l'évaluation se font au moyen d'une étude documentaire et de visites sur le terrain ;
- Coordonner les contrats de performance en fixant des objectifs et en suivant les résultats pour les services déconcentrés, les directions centrales et les projets ;
- Aider à la formulation de politiques publiques.

L'UPS joue le rôle de coordination pour s'assurer que tous les rapports sont conformes aux plans établis précédemment et que l'ensemble des administrations centrales et déconcentrées rendent compte de tous les aspects. L'information sur la performance générée par l'UPS proviennent en grande partie de rapports reçus de directions centrales et/territoriales et de responsables de programmes. Elle doit être utilisée par les responsables des services déconcentrés, mais c'est rarement le cas. « La majorité des départements ministériels sont dotés d'unités de planification stratégique, mais chacune a sa propre structure hiérarchique » (Entretien, T1).

Deuxièmement, la direction des ressources humaines (DRH) qui est le responsable de mettre à la disposition des services centraux et déconcentrés des ressources humaines nécessaires (Entretien, T2). Elle se charge du pilotage du processus de déroulement des carrières des agents publics depuis le recrutement jusqu'au départ à la retraite. Un processus de déroulement des carrières qui est caractérisé par la lenteur. Ainsi un manque de motivation et de mobilité au sein de l'administration. Et cela dure depuis l'instauration du Statut général de la fonction publique (SGFP) qui n'a pas changé depuis 1958, la date de son entrée en vigueur. Avec quelques changements apportés ces dernières années au SGFP, le salaire qui est censé être liée au rendement, il dépend toujours de l'échelle et de l'ancienneté dans l'administration.

Actuellement, le rôle des DRH au sein des AP se limite à la gestion du personnel. La gestion des compétences n'y est pas. Cela vaut pour toutes les catégories d'agents publics. Un système de rémunération plafonné, qui englobe tous les corps de métiers et ne permet pas de mettre en avant les compétences.

3.2. Gestion des ressources humaines

Dans ce cadre, nous allons mettre l'accent sur les trois processus fondamentaux de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) à savoir les processus de recrutement, de formation continue, de mobilité et de motivation. La GPEC est une gestion anticipative et

préventive des ressources humaines qui tient compte des contraintes de l'environnement des choix stratégiques de l'organisation.

3.2.1. Processus de recrutement

En termes de performance des services publics, le recrutement est un facteur déterminant puisque la qualité des ressources humaines au service d'une organisation dépend en grande partie de la qualité de son recrutement. Du coup, un échec du processus de recrutement a un impact négatif sur la qualité des services rendus et l'efficacité des politiques publiques d'une manière générale.

Certes, il y a eu des améliorations dans les procédures de recrutement, notamment l'adoption généralisée des concours comme seule voie d'accès à l'emploi public et l'introduction de l'appel à candidature pour les postes de responsabilité. Toutefois, malgré ces mesures, le processus de recrutement reste l'une des vulnérabilités majeures des administrations publiques au Maroc. En l'absence d'une planification prévisionnelle des emplois et des compétences, il est impossible d'avoir une vision à moyen terme des besoins en recrutement. De plus, il y a un manque flagrant d'utilisation des méthodes modernes de recrutement et un déficit de professionnalisme au sein des structures chargées de la gestion des ressources humaines.

3.2.2. Processus de formation continue

La formation continue est régie par le décret⁷ de 2005 qui trace comme objectifs :

- La formation des fonctionnaires et agents de l'État, comprenant à la fois une composante théorique et pratique, dans le but de les préparer adéquatement à occuper des postes en adéquation avec leur formation.
- Le développement continu des compétences des fonctionnaires et agents de l'État, grâce à une formation qui tient compte des avancées techniques et des évolutions au sein de l'administration publique.
- Le renforcement de la compétence et de l'expertise des fonctionnaires et agents de l'État, permettant ainsi leur réaffectation ou mobilité vers des postes exigeant de nouvelles qualifications ou vers des domaines professionnels différents.
- La préparation des cadres supérieurs à assumer des fonctions de conception, d'encadrement, de gestion, et d'orientation au sein de l'administration publique.

Dans l'état actuel des choses, il semble que les formations de base ne répondent pas pleinement aux besoins de l'administration en termes de compétences nécessaires. Pour pallier les lacunes du système de formation de base, il est essentiel de mettre en place une formation continue, afin

⁷ Décret n° 2-05-1366 du 2 décembre 2005 relatif à la formation continue des fonctionnaires et agents de l'État (BO n° 5392 du 2 février 2006).

d'améliorer les compétences des fonctionnaires et leur permettre de remplir efficacement leurs responsabilités.

Cependant, les activités de formation continue au sein des administrations publiques ne semblent pas être alignées avec cet objectif. Cela se manifeste par un manque d'engagement envers la formation, une gestion centralisée et l'absence d'évaluation de l'impact des dépenses engagées dans ce domaine.

La formation continue n'a pas de statut et n'est obligatoire ni budgétisée. Il n'y a également pas de schéma directeur des formations, notamment dans le SGFP. Elle n'est pas considérée comme un critère dans la promotion du personnel.

3.2.3. Mobilité des agents publics

Le SGFP offre plusieurs possibilités aux fonctionnaires de modifier leur situation au cours de leur carrière tout en préservant leurs avantages acquis. Cependant, la promotion de la mobilité se heurte à divers obstacles qui limitent son efficacité.

En premier lieu, la mobilité géographique se heurte à la résistance des fonctionnaires à travailler en dehors de la région de Kenitra-Casablanca, en particulier dans des zones éloignées. Ensuite, la mobilité interministérielle est entravée par les disparités importantes dans le système de rémunération, en raison des primes spécifiques accordées à certains ministères. Cela crée le risque que la mobilité se concentre principalement vers les ministères offrant les avantages les plus importants, ce qui pourrait appauvrir les autres administrations.

3.2.4. Leviers de motivation

À cause de la multiplicité des statuts et des indemnités y afférentes, les administrations publiques se trouvent avec un système de rémunération dépassé. La rémunération de base, qui repose sur le système indiciaire, a perdu sa pertinence. Actuellement, les indemnités liées au grade représentent en moyenne 76% de la rémunération mensuelle brute. Ce système est devenu encore plus complexe avec l'ajout d'autres éléments de rémunération qui ne sont prévus par aucun statut, créant ainsi des situations d'injustice. À titre d'exemple, certaines catégories de personnel, bien qu'occupant les mêmes postes, perçoivent des rémunérations différentes uniquement en fonction de leur statut. À titre d'exemple, dans certains départements ministériels où deux personnes exerçant dans le même service les mêmes tâches perçoivent des salaires différents étant donné qu'elles appartiennent à des statuts différents en l'occurrence les administrateurs et les ingénieurs.

L'iniquité du système de rémunération apparaît aussi dans les écarts substantiels entre les niveaux de rémunération. La cour des comptes dans son rapport d'évaluation du système de la

fonction publique (2017) indique que l'écart entre les niveaux minimal et maximal est actuellement de 1 pour 21.

Dans l'ensemble, le système de rémunération actuel est complexe, inéquitable et manque d'orientation managériale claire. En raison de son impact significatif sur les finances publiques et de son lien étroit avec les réformes de la gestion des ressources humaines (évaluation, promotion, mobilité, etc.), la révision du système de rémunération est essentielle pour garantir le succès des autres réformes.

Les conditions de progression et de promotion au sein de la carrière des fonctionnaires sont parmi les aspects les plus complexes. Une évaluation impartiale et objective de la performance est essentielle pour guider les formations, les promotions et les rémunérations. Malgré une réforme en 2006 visant à rénover le système d'évaluation et de notation des fonctionnaires, ce système continue de souffrir des mêmes dysfonctionnements qu'auparavant. Il reste inefficace en grande partie en raison de la promotion quasi systématique et déconnectée de la performance. Le système d'évaluation manque de finalité et ne permet pas de mesurer objectivement la performance de chaque fonctionnaire ni de distinguer les performances individuelles. Les résultats des évaluations sont souvent poussés vers les niveaux les plus élevés de la notation en raison de l'absence de critères pertinents et objectifs d'évaluation, ainsi que du manque de rigueur dans le processus.

En l'absence d'un mécanisme d'évaluation objective, la rémunération demeure principalement basée sur l'ancienneté. En plus du système statutaire, certains ministères distribuent des primes sous forme d'indemnités de déplacement, conçues à l'origine pour motiver certaines catégories de personnel, mais devenues des acquis sans lien réel avec leur objectif initial.

De manière générale, la plupart des administrations ne disposent pas d'une estimation précise de leurs besoins en personnel, et le système est si rigide que même les ministères qui ont réussi à évaluer leurs besoins en personnel n'ont pas pu mettre en place les redéploiements nécessaires pour corriger les déséquilibres territoriaux.

Les démarches relatives à la gestion des effectifs (REC et GPEEC) sont censées servir de moyens pour maîtriser les effectifs quantitativement et qualitativement, mais actuellement, elles se limitent principalement à la réalisation d'études peu exploitées en pratique. En fin de compte, la gestion des ressources humaines demeure principalement administrative, et les besoins en ressources humaines sont mal définis.

De plus, l'administration ne dispose pas de données fiables sur la manière dont les fonctionnaires s'acquittent de leurs tâches réglementaires, notamment en ce qui concerne leurs horaires de travail. Cette lacune dans le système de la fonction publique signifie que le potentiel

des ressources humaines reste sous-exploité dans son ensemble. Des mesures urgentes sont nécessaires pour remédier à cette situation, sinon les efforts visant à mieux dimensionner les effectifs resteront inefficaces.

Conclusion

Le Maroc, comme tout autre pays du monde, présente des caractéristiques spécifiques et uniques. Avec la monarchie comme forme d'État, le Maroc adhère à un système bicaméral et applique depuis 1992 le principe de la décentralisation. Cela a un impact distinct sur la pratique de l'administration publique.

De plus, les revendications du mouvement de réforme de 2011 avaient entraîné des changements importants pour un gouvernement plus transparent et plus responsable.

À cet égard, le Royaume a adopté une nouvelle constitution en juillet 2011. Après cela, le gouvernement a publié plusieurs lois et règlements afin d'améliorer le système de responsabilisation en matière de performance, y compris pour contrôler, apprendre et améliorer les politiques. Cependant, certaines réglementations semblent se chevaucher. Cela a un impact énorme sur le problème de la division des pouvoirs en matière de mesure et de pilotage de la performance.

Nous constatons qu'il existe un dilemme dans la structure et les politiques du gouvernement, entre les systèmes de pilotage de la performance centralisés et décentralisés en matière de planification du développement et de gestion financière, y compris la gestion des ressources humaines. Cela se reflète dans de nombreuses institutions, réglementations et types de rapports de performance au Maroc. Avant la réforme constitutionnelle, l'administration centrale avait plus de pouvoir sur les services déconcentrés, ce qui créait un problème d'efficacité et d'efficience. Après la réforme avec la régionalisation avancée, le pouvoir est décentralisé d'une manière progressive. Toutefois, cela peut poser des défis lors de la mise en œuvre du pilotage de la performance dans les services déconcentrés. Cette situation attire notre attention pour savoir comment les services déconcentrés pilotent leur performance organisationnelle et pour savoir quels facteurs influent sur le design et l'utilisation de leurs SPP.

BIBLIOGRAPHIE

- Al-Arkoubi, K., & McCourt, W. (2004). The politics of HRM: waiting for Godot in the Moroccan civil service. *The International Journal of Human Resource Management*, 15(6), 978–995.
- Arnaboldi, M., Lapsley, I., & Steccolini, I. (2015). Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *International Journal of Public Sector Management*, 31(1), 1–22.
- Bendourou, O. (1993). La Révision constitutionnelle marocaine de 1992 ». *Revue de droit public*.
- Bendourou, O. (2012). La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, (3), 511–535.
- Circulaire n° 12/2001 du Premier ministre relative à l’adaptation de la programmation et de l’exécution du budget de l’État au cadre de la déconcentration.
- Conseil Economique, social et Environnemental (2018), rapport annuel de 2017
- Décret n° 2-05-1366 du 2 décembre 2005 relatif à la formation continue des fonctionnaires et agents de l’État (BO n° 5392 du 2 février 2006).
- Décret n° 2-15-40 du 20 février 2015 fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs-lieux ainsi que les préfectures et provinces qui les composent.
- Décret n°2-17-618 du 26 décembre 2018 portant charte nationale de la déconcentration administrative
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, pp. 549–559.
- Loi Organique des lois de finances No. 130-13 du 02/06/2015, Rabat: Bulletin Officiel No. 6370 du 18/06/2015
- Madani, M. (2011). La réforme constitutionnelle sous le règne de mohammed VI: le processus et l’aboutissement. *LEX SOCIAL-Revista de los Derechos Sociales* núm. 1/2011, juillet-décembre 2011.
- Van Dooren, W, Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. Routledge.

ANNEXES

Annexe A :

Interviewé	Administration d'appartenance	Fonction
T1	Direction du budget (<i>pilotage de la LOF</i>)	Chef de service
T2	Ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique (<i>pilotage de la réforme de l'administration</i>)	Chef de division

Annexe B :

Guide d'entretien : Aperçu historique sur les réformes liées à la performance

- Quel était votre rôle dans la réforme axée sur la performance ?
- Quelle était la principale motivation pour introduire un objectif de résultats dans votre ministère ?
- Quelles ont été les principales initiatives liées aux réformes axées sur les résultats ? ;
- Y avait-il un cadre politique pour les réformes ?
- Quels ont été les principaux acteurs responsables de la conception et de la mise en œuvre du système de pilotage de la performance ? S'agissait-il de consultants locaux ou étrangers ?
- Y avait-il des entités pilotes de la réforme ? Comment ont-ils été identifiés ?
- Y a-t-il eu une attention particulière sur la réorientation des attitudes et des perceptions des managers publics ? En particulier les responsables dans les services déconcentrés ?
- Quel a été le processus d'établissement des objectifs, de mesure de la performance et de reporting ?
- Quels sont les documents disponibles ? Surtout en rapport avec les réformes ? Pouvez-vous les partager ?
- Rôle des services centraux ? déconcentrés ?
- Les impacts des réformes de performance ?
- Le processus a-t-il été centralisé ou décentralisé ?
- Quels ont été les principaux succès des initiatives alors ? Qu'est-ce qui a fonctionné ?
- Qu'est-ce qui a échoué ? Et pourquoi pensez-vous que cela a échoué ?
- Quelles autres informations pertinentes, mais que je n'aurais peut-être pas abordées dans mes questions voudriez-vous me fournir ?
- Êtes-vous au courant des études auxquelles je pourrais me référer qui ont été faites jusqu'à présent ? Articles, livres ou rapports publiés ?
- À qui d'autre suggèreriez-vous que je parle aussi ?
- Aimeriez-vous avoir une copie de la transcription de cette interview avant analyse ?