

← N° Spécial : La haute fonction publique

**Ramadan
Moubarak, Saïd.**

Dans ce numéro :

1. Editorial, par B.Zyani, p :1
2. La haute Fonction Publique : Essai de définition , par B.Zyani, p :2
3. Regard sur l'évolution de la haute Fonction publique marocaine, par Salah Bouassria, pp : 2-3
4. Trois questions à Abdelouhad Ourzik, pp : 3-4
5. الإدارة العليا: أي تقييم؟, نور الدين الراوي p: 4
6. Pour une gestion performante de la haute fonction publique, par Rachida Allali, p :5
7. La parité dans la haute fonction publique, par Khadija Mosleh, pp :5-7
8. الوظيفة العمومية العليا بالجماعات الترابية: نموذج لمقاربة متميزة د. نجاة زروق p:7-9
9. A propos de l'apolitisme des hauts fonctionnaires marocains, Par Mohammed Zaouaq, pp :9-10
10. Senior civil service neutrality, by Jawad Sadiq, p:11
11. La neutralité de la haute fonction publique, par Jawad Sadiq, pp:11-12
12. الإدارة العليا: الأسئلة المعلقة, إبراهيم زياتي: p:13

1. Editorial

Faire partie de la haute fonction publique n'est pas un privilège, c'est une responsabilité, un engagement à servir son pays en plaçant au devant de ses exigences le devoir de mettre tout son savoir faire au service de la cause de son développement, dans le strict respect de l'intérêt général. Situés au contact direct des dirigeants politiques, auprès desquels ils jouent le double rôle de conseil et de mise en œuvre des politiques publiques, les hauts fonctionnaires occupent différents niveaux décisionnels au sein des administrations, centrales ou/et territoriales, dont ils assurent la direction et le contrôle.

C'est dire que la haute fonction publique constitue un acteur clé, stratégique et prépondérant du système de gouvernance d'un pays. C'est assurément la raison pour laquelle tous les Etats modernes ont développé une politique volontariste à l'égard de leur haute fonction publique, dans le but de se doter d'une haute administration fondée sur le mérite, la compétence et le loyalisme envers les tenants du pouvoir politique.

L'OMAP consacre ce numéro à la haute fonction publique de notre pays pour souligner la nécessité, sinon l'urgence, d'une réflexion approfondie sur son rôle actuel et surtout sur son devenir.

**Brahim Zyani,
Président de l'OMAP**

Comité de gestion de l'OMAP

Brahim ZYANI

Professeur à l'ENSA, président.

Abdelouhad OURZIK

Professeur à l'ENSA, vice-président chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération.

Khalid BENOSMANE

Ancien professeur à l'ENSA, expert en management public, vice-président chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise.

Mohammed EL

Chargé de mission auprès du PDG de la SNRT, vice-président trésorier, chargé des relations avec le secteur privé.

BOUZIDI

Badia BADDAG

Responsable de la formation à l'ISA, vice-présidente /secrétaire général.

**L'Observatoire Marocain de l'Administration Publique, 1, avenue la Victoire,
Ecole Nationale Supérieure de l'Administration.**

La haute Fonction Publique : Essai de définition*

La haute fonction publique n'est pas une notion/une catégorie juridique, aussi est-il difficile de dégager une définition nette du concept dont le contenu et les contours sont extrêmement malaisés à déterminer. Néanmoins, en se plaçant d'un point de vue de science administrative, on peut se hasarder à dire que, grosso modo, la haute fonction publique correspond à la frange supérieure de l'appareil administratif dont les membres exercent des responsabilités décisionnelles et stratégiques, comparativement aux autres composantes de l'administration.

Il s'agit donc d'un corps administratif disparate, d'une réalité fonctionnelle et sociologique hétérogène. Le concept de haute fonction publique englobe aujourd'hui au moins trois composantes/groupes : les grands responsables ou les grands commis de l'Etat, ou encore les grands fonctionnaires, selon l'expression ancienne, mais toujours d'actualité, chère à Bernard Gournay, représentés par le top management des ministères, des administrations assimilées et des établissements publics. Ce groupe représente le pallier supérieur de la haute fonction publique, ses membres ont une proximité très forte avec le niveau politique.

La seconde composante est la catégorie des hauts responsables qui détiennent les fonctions de responsabilités intermédiaires, tant au niveau central que territorial, et dont le rapport aux tenants du pouvoir politique, dépend de l'importance des attributions dont ils disposent ou des ressources et moyens qu'ils contrôlent. Enfin, la troisième composante, comprenant le grand nombre de cadres supérieurs, constitue en fait une sorte de pallier d'entrée à la catégorie de la haute fonction publique et, de ce fait, peut être considérée comme partie intégrante de celle-ci, dans son acception la plus large.

Bref, il est permis de dire que la notion de haute fonction publique dans notre administration englobe, à la fois, celles ou ceux qu'on nomme « mouaddafoune assamoune », nos deux premières composantes, et celles et ceux, très nombreux, qui aspirent un jour être reconnu(e)s ainsi, notre troisième composante.

* Par Brahim Zyani,
Enseignant chercheur à l'ENSA

Regard sur l'évolution de la haute Fonction publique marocaine*

Quatre périodes ont marqué l'évolution de la haute fonction publique marocaine :

- De l'indépendance à 1973, avec l'institution du Service civil obligatoire.
- de 1973 à 1997, avec la nomination du premier gouvernement d'alternance.
- 1997 à 2011, avec l'avènement de la nouvelle constitution
- Depuis 2011, émergence d'un nouveau paradigme

De l'indépendance à 1973

Cette période a été caractérisée par le départ du personnel administratif français et leur remplacement par des nationaux. Par insuffisance des effectifs lettrés parmi les nationaux, le plus grand nombre de recrutés dans des postes de responsabilité avaient un niveau scolaire modeste. Les nominations se faisaient à la discrétion du Roi, en application des dispositions de la constitution de 1962 (**article 30** le Roi est le chef suprême des forces armées royales. Il nomme aux emplois civils et militaires et peut déléguer ce droit.) Et du Statut Général de la Fonction Publique (**article 6** :....*Toutefois est laissée à la décision de Notre Majesté, sur proposition du ministre intéressé, la nomination à certains emplois supérieurs. La liste de ces emplois sera déterminée par dahir*)

Durant cette période le principe de confiance prenait le pas sur la notion de compétence.

De 1973 à 1997

L'Etat a cherché, au cours de cette période, à élargir la base de sa classe moyenne. Deux grandes mesures attestent cette nouvelle orientation de l'Etat : la marocanisation sur le plan économique, le service civil sur le plan administratif. L'institution du service civil obligatoire en 1973 a permis de fournir l'administration en cadres universitaires de hauts niveaux. Mais au fur et à mesure, le service civil s'est avéré contreproductif, l'administration publique étant incapable d'absorber les bataillons successifs livrés par les universités. Finalement, l'Etat a dû mettre fin à cette institution qui fut un grand pourvoyeur de la haute fonction publique. Le fameux rapport de la Banque Mondiale de 1995 a mis en exergue la problématique du sureffectif de l'administration et sa non rentabilité, soulignant ainsi indirectement l'insuffisance du système de la haute Fonction Publique, hérité des périodes précédentes.

De 1997 à 2011

Avec le Gouvernement d'alternance, une sorte de système des dépouilles à la marocaine (spoil system) s'est mis en place dans la haute fonction publique. Le nouveau gouvernement s'efforce de nommer ses partisans, considérés plus fidèles à sa politique, dans les postes clés de l'administration. Certes, le changement n'était pas systématique, certains partis en ont profité plus que d'autres, mais les mesures prises alors ont posé le problème du rôle de la haute fonction publique dans les changements futurs que le pays est appelé à connaître.

Depuis 2011: L'émergence d'un nouveau paradigme

Pour la première fois dans l'histoire du Maroc, le Roi a accepté de partager le pouvoir de nomination à la haute fonction publique avec le chef du gouvernement.

Ainsi le Roi a gardé la nomination en conseil des ministres des : wali Bank al Maghrib, walis et gouverneurs, ambassadeurs, directeurs des entreprises et établissements publics stratégiques, responsables des administrations chargées de la sécurité intérieure (Art 49 de la constitution).

Les nominations aux autres fonctions supérieures relèvent désormais de la compétence du Conseil du gouvernement, en vertu de l'article 92 de la constitution.

La loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures, prise en

application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution, et le Décret n° 2-12-412 du 11 octobre 2012, sont venus couronner l'évolution inexorable de la haute fonction publique vers un nouveau paradigme :

L'administration, dans sa globalité, les grands fonctionnaires, en particulier, doivent observer des règles strictes d'impartialité de façon à éviter tout favoritisme ou conflit d'intérêts, en accord avec un paradigme de gestion axé sur l'observation des normes et sur la performance telle qu'elle est définie dans la loi organique des finances.

Le pays a besoin d'une haute fonction publique dont les éléments sont nommés sur la base du mérite, loyaux envers l'Etat certes, mais capables de répondre au mieux aux attentes de plus en plus exigeantes, exprimées par les citoyens.

Dans quelle mesure le système politico-administratif, post constitution 2011 en vigueur, a-t-il vraiment réussi à reproduire le paradigme en question ? Seules des études de terrain peuvent répondre à cette importante question.

**Par Salah Bouassria,
consultant en GRH*

.....

Trois questions à Abdelouahad Ourzik*

.....

1. Quelle place le SGFP réserve-t-il à la haute fonction publique ?

Réponse : Pour répondre à cette question, il importe au préalable de définir le contenu et le périmètre de ce qu'on entend par « Haute fonction publique ». Cette expression ne correspond pas, il est vrai, à une définition consacrée par les textes. Au sens strict, il s'agit d'une expression générique qui couvre les emplois supérieurs auxquels l'accès est conditionné par un acte de nomination pris en conseil des ministres ou en conseil de gouvernement. Au sens large, cette expression peut s'appliquer également au personnel appartenant aux grands corps de l'Etat, tels que l'IGF, l'IGAT, les Conseillers du SGG, les Magistrats de la Cour des Comptes, les ingénieurs et architectes généraux etc.

2. Peut-on considérer que les membres des grands corps de l'Etat font tous partie de la Haute administration ?

Réponse : Bien entendu, il s'agit d'une catégorie de personnel de l'Etat dont le mode de recrutement et les conditions

d'accès aux grands corps sont entourés de garanties, de rigueur et de professionnalisme en matière de sélection et de préparation à la prise de poste. C'est dans cette perspective que l'Ecole Nationale Supérieure d'Administration (ENSA) a été créée.

3. Quels sont à votre avis les aspects de réforme qui méritent d'être apportés à la haute administration dans notre pays ?

Réponse : A mon avis, l'Etat gagnerait à renforcer la formation des corps d'élite de très haut niveau. Cela est absolument nécessaire pour répondre aux besoins pressants d'encadrement des administrations du Royaume qui doivent connaître de profondes transformations dans les années à venir. Les réformes engagées couvrent des secteurs stratégiques tels que, l'administration territoriale, l'éducation, la justice, les finances publiques, etc.

Certaines de ces réformes ont un caractère stratégique et appellent un accompagnement durable et une mobilisation sur le long terme, leur mise en œuvre constitue un véritable défi, non seulement pour la classe politique, mais également pour les cadres dirigeants des administrations publiques. Ces réformes portent en effet, sur un champ très large et peuvent avoir un effet en cascade sur l'ensemble des services rendus au citoyen dont il est nécessaire de prévoir et de gérer les impacts.

De type transfonctionnel et intersectoriel, ces réformes posent en des termes nouveaux le profil et le rôle des hauts fonctionnaires et interpellent les pouvoirs publics sur la stratégie à mener pour développer une Haute Fonction Publique performante qui possède le sens du leadership et la capacité d'innover.

** Abdelouahad Ourzik est ex directeur de la réforme administrative au Ministère de la Fonction Publique, ex directeur des affaires juridiques au Ministère de l'Intérieur et Vice-président de l'OMAP.*

الإدارة العليا: أي تقييم؟*

تحتل الإدارة العليا داخل المنظومة القانونية والإدارية بالوظيفة العمومية، مكانة مرموقة باعتبار أن هذا الجهاز إذا صح القول هو المؤهل لإعداد السياسات العامة والاستراتيجيات الموجهة لأنشطة مختلف القطاعات الوزارية وتنفيذها.

وبالرغم من ذلك تفتقر الساحة الإدارية لدراسات وإحصائيات رسمية تسمح بتقييم مختلف المؤشرات المرتبطة بعمل هذا الجهاز، سواء في ظل النظام السابق الذي يجسده المرسوم رقم 2.75.832 بتاريخ 27 ذي الحجة 1395 (30 دجنبر 1975) بشأن المناصب العليا الخاصة بمختلف الوزارات أو المرسوم رقم 2.11.681 صادر في 28 من ذي الحجة 1432 (25 نوفمبر 2011) في شأن كفاءات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات العمومية أو في ظل المرسوم رقم 2.12.412 صادر في 24 ذي القعدة 1433 (11 أكتوبر 2012) بتطبيق أحكام المادتين 4 و 5 من القانون التنظيمي رقم 02.12 فيما يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة.

فعلى سبيل المثال تغيب العديد من المؤشرات المرتبطة بالمناصب العليا بالإدارات العمومية سواء تعلق الأمر بالجنس البشري أو بالشرائح العمرية أو بالمؤهلات العلمية والفكرية للأشخاص الذين يتقلدون هذه المناصب، باستثناء بعض الدراسات الخجولة التي تناولت نصيب النساء من التعيينات في مراكز القرار وهي دراسات مناسباتية أنجزت في إطار محدد وضيق لا يسمح بإعطاء نظرة شمولية عن الموضوع، تجيب عن العديد من التساؤلات والاستفهامات.

وعلاوة على ما ذكر، فإن هذا المجال يحفل ببعض الظواهر التي أصبحت مألوفة في المشهد الإداري المغربي، كهيمنة الأطر التقنية على العديد من المناصب العليا ذات الطابع القانوني والإداري التي تتطلب مؤهلات علمية محددة كقطاع الشؤون القانونية بما فيها المنازعات الإدارية والشؤون العقارية والاستشارة القانونية... كما أنه بالرغم من إقرار مساطر تروم الشفافية وتكافؤ الفرص، فإن التعيينات في الكثير من المناصب المذكورة داخل مختلف القطاعات الوزارية أصبحت تباشر خارج هذه المساطر، في حنين غريب إلى عهد السلطة التقديرية للإدارة، مرجحة كفة الولاءات والانتماءات الحزبية على الكفاءة والاستحقاق، جاعلة لجان الانتقاء مسألة شكلية فحسب و درا للرماد في العيون. ويبلغ هذا الأمر ذروته خاصة بالنسبة للتعينات في أرقى المناصب الإدارية كمنصب الكاتب العام للوزارة والمدير المركزي وما يماثلهما...

فكم من إطار عال وصاحب مؤهلات علمية لا يتوفر عليها حتى أعضاء لجان الانتقاء، وجد نفسه خارج دائرة التباري على أحد المناصب السامية، وحتى في حال قبول ترشيحه فإن مصيره أدنى المراتب في لائحة المتبارين. و مكاتب الشكايات في كثير من القطاعات الوزارية تحبل بسبل من هذا النوع من التظلمات التي لا تحظى بأي رد أو بردود تفيد أن التباري مر في احترام لقواعد الشفافية والنزاهة.

والآن وبعد مضي أكثر من ربع قرن على إقرار منظومة المناصب العليا بالإدارة العليا، أن الأوان لوضع تقييم شامل ودقيق يسمح بمعرفة مختلف الجوانب المرتبطة بهؤلاء الذين يسيرون إدارتنا العمومية.

نور الدين الراوي، إطار سابق بالوظيفة العمومية متقاعد*

Pour une gestion performante de la haute fonction publique*

Par son positionnement en tant que Hub vers l'Afrique, ses grands projets d'infrastructures (les parcs solaire Noor, éolien de Tarfaya...) la force de son engagement pour la lutte contre le terrorisme etc. le Maroc se démarque par une volonté affichée d'une économie libérale ancrée à l'international. Pour faire face à ces défis, le pays devait se doter d'une administration moderne, structurée, performante et citoyenne. Autrement dit,

le Maroc a besoin de hauts responsables qui combinent l'impartialité et le courage, amis aussi et surtout l'excellence et la compétence.

La haute fonction publique est responsable de la conception opérationnelle et du déploiement de l'action publique sous l'autorité du gouvernement. C'est que les défis à relever sont vraiment nombreux et les moyens nécessaires ne sont pas toujours disponibles ou sont carrément limités. Comment peut-on alors soutenir, à l'aide d'un management des ressources humaines, catalyseur de performance et d'efficacité publique, la haute fonction publique dans l'exercice de ses fonctions comme dépositaire des aspirations nationales ?

Il ne s'agit pas de transformer radicalement les modes de gestion existants, mais de renouveler la manière de faire, l'esprit dans lequel les missions sont exercées. C'est une réforme intellectuelle et morale dont il s'agit. Une haute fonction publique efficace c'est celle qui n'hésite pas à déléguer une partie de ses responsabilités, qui cherche à mettre en place des procédures de concertation, de participation et de mutualisation. Les hauts responsables doivent dès lors avoir une vision partagée, une stratégie commune, de fortes compétences en leadership, de même qu'une connaissance de la politique et de l'environnement.

La dépolitisation de la gestion de la haute fonction publique permet de faire face aux aléas de la vie politique et ce, en limitant tout recrutement discrétionnaire, par la mise en place des dispositifs de repérage des hauts potentiels. L'objectif est de garantir un équilibre entre la méritocratie et l'indépendance et d'éviter toute intervention politique dans le processus de désignation de l'encadrement supérieur. En effet, lorsqu'il devient impossible de faire la part du politique et de l'administratif, le respect de la transparence dans la gestion s'avère difficile car on se préoccupe plus du choix des objectifs de performance que de leur mise en œuvre.

C'est dire que, dans ce domaine là, la sélection adéquate des hauts responsables, est la première condition pour une meilleure performance de la haute fonction publique. Le perfectionnement, le partage des compétences et des expériences constituent le deuxième facteur à prendre en considération.

*** Rachida Allali**
PESA à l'ENCG de Casablanca

.....
**La parité dans la haute
fonction publique***
.....

La parité et l'égalité constituent un vecteur de bonne gouvernance publique, d'efficacité aussi bien pour les organisations qu'en matière de gestion des ressources humaines pour les fonctionnaires des deux sexes permettant au service public de tirer parti de tout son potentiel et de contribuer au processus de la modernisation et de développement de la fonction publique.

Le concept de parité est souvent réduit à sa dimension quantitative qui se limite à la représentativité des femmes alors qu'il a un sens beaucoup plus large. C'est un moyen de garantir aux femmes et aux hommes une participation et une représentativité égalitaire dans les différents domaines et aspects de la vie, y compris dans l'accès aux instances de prise de décision dans le secteur public, professionnel et politique. La parité est un fondement incontournable des politiques publiques visant à combattre les inégalités et les discriminations de nature directe et indirecte entre les hommes et les femmes dans les instances de prise de décision.

Au Maroc, malgré les avancées considérables du cadre juridique et des réformes majeures entreprises, la parité comme l'égalité restent loin d'être réalisées dans l'administration publique en général et particulièrement dans la haute fonction publique (HFP).

La parité une obligation instituée, loin d'être atteinte

La Constitution marocaine de 2011 consacre et accorde une place prépondérante aux principes d'égalité de genre, bannit toute forme de discriminations dont celles basées sur le sexe et instaure pour la première fois le paradigme de parité imposant à l'Etat marocain l'obligation d'œuvrer à sa réalisation entre les hommes et les femmes et de créer, à cet effet, une autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination.(art 19).

Plusieurs dispositions de la loi suprême sont en faveur de la consolidation et de la mise en œuvre effective de ces principes notamment au sein des instances de décision publique et politique. (Articles 19, 6, 30, 31, 154, 164...).

Le recours aux actions positives de nature à favoriser l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux fonctions électives est consacré expressément par la loi suprême, notamment par les articles 30 et 146.

Le Statut Général de la Fonction publique, en cours de refonte, dispose dans son article premier que « Tout Marocain a droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux emplois publics » mais reste, néanmoins, neutre par rapport aux entraves rencontrées par les femmes pour accéder aux postes de décision.

La loi organique N° 02.12.2012 relative aux nominations aux hautes fonctions en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution¹ consacre sans équivoque dans son art 4 les principes de et critères de « parité entre les hommes et les femmes, en tant que principe dont l'Etat œuvre à la réalisation conformément aux dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 19 de la Constitution », « l'égalité des chances, le mérite, la transparence et l'égalité à l'égard de l'ensemble des candidates et candidats ainsi que « la non discrimination, sous toutes ses formes, y compris en raison du sexe...ou pour tout autre motif incompatible avec les principes des droits de l'Homme et les dispositions de la Constitution »

Néanmoins, ces avancées ne se sont pas concrétisées sur le plan de la représentativité des femmes dans les sphères et postes de décision de la HFP et ce en dépit des compétences managériales et du leadership dont font preuve les femmes fonctionnaires qui ont investi tous les champs de responsabilité et secteurs et en dépit du considérable potentiel féminin existant dans le secteur public. Le taux de féminisation de l'administration publique marocaine est de l'ordre de 39,3%². Bien que les femmes fonctionnaires soient à 70% des cadres, elles restent sous représentées dans les postes de responsabilité de la HFP où leur pourcentage n'excède pas les 10%, avec 10,7% pour les postes de secrétaires généraux, 10,3 % de directeurs et 4 % d'inspecteurs généraux. La part des femmes dans ces postes de responsabilité de la HFP cumulée à ceux des chefs de service et des chefs de division où elles se concentrent le plus est de l'ordre de 19,09% dont 23,2 % sont des chefs de service et 10,7% sont des chefs de division.³

D'autre part, les femmes ne représentent que 7% des administrateurs au niveau des organes de gouvernance des grands établissements publics.⁴

Bien loin de l'objectif de parité et d'égalité de chances consacré constitutionnellement et repris notamment par la loi organique relative à la nomination à la HFP et dans les établissements stratégiques de l'administration centrale et territoriale, en 2013, 38 femmes seulement sur 300 nominations ont été enregistrées, soit 12,6%.⁵ En 2014, une

femme wali de région pour la première fois et 2 femmes gouverneures ont été nommées. Quant au corps diplomatique, la part des femmes dans le corps des ambassadeurs est de 14,63%⁶ seulement.

Par rapport à leurs homologues masculins et au-delà des chiffres, les femmes doivent souvent faire face au défi de prouver leurs capacités et leurs performances, même quand elles remplissent les conditions de mérite et de compétences requises. Elles continuent à se heurter aux stéréotypes, d'ordre comportemental et/ou organisationnel, les empêchant d'avancer dans leur carrière et leur organisation, en dépit de leur qualification.

Cet état de choses démontre l'énorme disparité entre le cadre normatif instaurant la parité et l'égalité des chances et la réalité de la HFP, en rupture avec les instruments internationaux ratifiés par le Maroc dont la (CEDEF)⁷, les dispositions constitutionnelles, la loi organique et en déphasage avec la volonté déclarée de les mettre en œuvre.

Éléments pour consolider la parité dans la HFP

Sachant que la parité vise principalement à corriger les discriminations directes et indirectes basées sur le genre, à recourir à des mécanismes institutionnels et contraignants pour contrecarrer ces discriminations et à aboutir à une représentation paritaire et équilibrée des femmes et des hommes dans la HFP, il importe notamment de : *Harmoniser les textes législatifs et réglementaires avec la Constitution et adopter et mettre en œuvre les mécanismes et mesures sensibles à la parité, à l'égalité des chances et de genre dont les actions positives « temporaires et spéciales », et celles de nature préventives et coercitives afin de réaliser la parité et la non discrimination et de favoriser l'égalité de manière effective.*

De telles mesures doivent être consacrées notamment par la refonte en cours du Statut Général de la Fonction Publique afin de promouvoir l'accès des femmes fonctionnaires aux emplois publics et aux postes de décision à la HFP et de contrecarrer la neutralité de la loi qui permet les discriminations indirectes.

- Veiller à l'application effective des principes et critères constitutionnels de bonne gouvernance, de responsabilité, de reddition des comptes, de mérite, de performance et de gestion axée sur les résultats, car l'arsenal juridique aussi performant soit-il ne vaut que par l'application juste, équitable et effective qui en est faite.

¹ Loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution. Promulguée par le Dahir n° 1-12-20 du 27 chaabane 1433 (17 juillet 2012).

² Rapport sur les ressources humaines dans la fonction publique, MFPMA, 2014 paru en octobre 2015(en arabe) page 47.

³ Rapport sur les ressources humaines dans la fonction publique, MFPMA, 2014 p 43.

⁴ Etude relative à " La représentativité des femmes dans les organes de gouvernance des grandes entreprises publiques et privées ", MAGG, 2013.

⁵ CNDH, Rapport sur "Etat des lieux de la parité femme-homme au Maroc. ", avril 2016 p 22

⁶ Rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre accompagnant la loi de finances 2016 p 52

⁷ Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'Égard des Femmes (CEDEF), ratifiée par le Maroc en 1993

- Revoir le critère d'ancienneté qui constitue une mesure de discrimination indirecte à l'encontre des femmes contribuant à renforcer les disparités d'origine historique au lieu de les réduire vu la faible représentativité des femmes fonctionnaires dans les postes de responsabilité.
- Combattre les facteurs de blocage et les contraintes d'ordre juridique, institutionnels, politique et socio- culturel qui se dressent devant les femmes dans leurs parcours professionnels et dans l'accès aux postes de décision en général et dans la HFP.
- Opérationnaliser et mettre en œuvre la stratégie d'institutionnalisation de l'égalité (IÉS) entre les sexes dans la fonction publique (2016-2020) adoptée par le ministère de la fonction publique et la modernisation de l'administration (MFPMA) et mettre en place au sein des différents départements ministériels les outils et les mécanismes proposés pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de ladite Stratégie et pour généraliser et renforcer de manière coordonnée et transversale la mise en place du processus d'IÉS entamé dans plusieurs départements ministériels.
- Doter la fonction publique de mécanismes adéquats destinés à permettre aux femmes et aux hommes fonctionnaires la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle.⁸
- Tenir compte de la parité et de l'égalité entre les sexes, dans le processus des appels à candidature pour les postes de responsabilité vacants et de l'approche genre dans la formation des commissions d'examen et de sélection des candidatures pour la promotion des fonctionnaires et pour le déroulement des sélections.

**Par Khadija Mosleh
Professeure chercheuse, ENSA*

الوظيفة العمومية العليا بالجماعات الترابية: نموذج لمقاربة متميزة*

كخيار لا رجعة فيه وكتأكيد للحريات الفردية والجماعية وكرجمة للديمقراطية المحلية وسياسة القرب، عرفت اللامركزية في المغرب عدة مراحل كانت آخرها "التكريس الدستوري للمغرب الموحد للجهات. مغرب يقوم على لامركزية واسعة، ذات جوهر ديمقراطي، في خدمة التنمية المندمجة، البشرية والمستدامة، وذلك في نطاق وحدة الدولة والوطن والتراب، ومبادئ التوازن، والتضامن الوطني و

الجهوي"⁹ وكذا النصوص القانونية التي صدرت سنة 2015 أو تلك التي في طور الإنجاز. فيمواكبة من الدولة و مختلف فروعها، انخرط هذا المسلسل في عدة إصلاحات جنرية، سواء فيما يتعلق بتنظيم الانتخابات، أو تفعيل المبادئ (التبدير الحر، والتفريع، والتعاون، والتضامن)، أو نقل الصلاحيات والاختصاصات (الذاتية، والمشاركة، والمنقولة)، أو وضع شروط تدبير الجماعات الترابية على المستوى المؤسستي والمالي والبشري وقواعد الحكامة أو تشجيع جمعيات الجماعات الترابية¹⁰.

ومن هذا المنطلق تبرز مكانة وأهمية الرأسمال البشري على مستوى الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها ومجموعاتها والهيئات المشرفة على تدبير شؤونها يوميا، في إطار تنفيذ مخططاتها التنموية أو ضمن العلاقات التي تقيمها سواء مع الدولة، مركزيا و ترابيا، أو القطاع الخاص أو المواطنين أو مختلف فعاليات المجتمع المدني أو الجماعات الترابية الأجنبية.

و للتذكير، يبلغ عدد الأطر و الأعوان التابعين للجماعات الترابية **151 610** موظف، أي ما يعادل حوالي 26 % من مجموع الموظفين المدنيين بالإدارات العمومية (**585.503** موظف مدني برسم سنة 2015)¹¹، موزعين كالتالي:

- الجماعات.....: 126 355 موظف (83,4 %)
- العمالات و الأقاليم: 24 877 موظف (16,4 %)
- الجهات.....: 378 موظف (0,2 %).

في إطار هذه المقالة، سيتم التركيز أولا على أهم التحديات والإكراهات التي تواجهها الأطر العليا التابعة للجماعات الترابية، و ثانيا على تقديم تجربة رائدة فيما يخص مواكبة و تكوين و دعم القدرات لفائدة هذه الشريحة من الموظفين العموميين المحليين.

أولاً: أهم التحديات والإكراهات التي تواجهها الأطر العليا التابعة للجماعات الترابية

بداية، و على عكس النموذج الفرنسي الذي اعتمد منذ سنة 1984 نظاما أساسيا خاصا بالوظيفة العمومية التابعة للجماعات الترابية¹² و الذي لعب دورا محوريا في إنجاح هذه التجربة من حيث استقطاب الموارد البشرية اللازمة و الكفاءات على صعيد كافة هذه الوحدات الإدارية، لا بد من الإشارة إلى أن الموارد البشرية التابعة للجماعات الترابية تخضع لمقتضيات النظام العام الأساسي للوظيفة العمومية كما تم تغييره أو تنميته منذ سنة 1958 وكذا للمرسوم الصادر في 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي للموظف الجماعي. كما أن الأطر العليا بالجماعات الترابية المرتبة في سلالمة الأجر 10 و 11 تنتم بالتنوع و بخضوعها لعدة أنظمة أساسية خاصة بكل فئة و كذا لمقتضيات عامة فيما يتعلق مثلا بالترقية و التأديب و حقوق المعاش و التقاعد. و لتسيير دواليب الجماعات الترابية و تنفيذ مشاريعها، هناك الأطر

مقتطف من الخطاب الملكي السامي لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله بتاريخ 17 يونيو 2011.⁹
10 انظر الباب التاسع (الجهات و الجماعات الترابية الأخرى) من دستور 2011 و القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات، و العمالات و الأقاليم، و الجماعات، الصادرة في الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

11 انظر وزارة الاقتصاد و المالية، مشروع قانون المالية لسنة 2016، تقرير حول الموارد البشرية، <http://www.finances.gov.ma>
انظر البوابة الإلكترونية للمركز الوطني للوظيفة www.cnfpt.fr العمومية الترابية :¹²

⁸ Etude sur "la Conciliation travail- famille des femmes et des hommes fonctionnaires au Maroc". MFPMA, 2011.

العليا الإدارية (الكتاب العامون للجماعات الترابية، المدراء، رؤساء الأقسام، و رؤساء المصالح) و الأطر العليا التقنية (الأطباء، الأطباء البيطرية، المهندسون، المهندسون المعماريون، الإعلاميون...)،¹³ التي تشكل سوى 11% من مجموع الموظفين و الأعوان التابعين لهذه الهيئات كما هو موضح في الجدول التالي:

| توزيع موظفي الجماعات الترابية حسب الوظيفة و نوعية الجماعة | | | | |
|---|--------|---------------------|----------|---------|
| فئات الموظفين | الجهات | العمالات و الأقاليم | الجماعات | المجموع |
| الأطر العليا | 52% | 19% | 10% | 11% |
| الأطر المتوسطة | 19% | 25% | 19% | 20% |
| أعوان التنفيذ | 15% | 25% | 20% | 22% |
| اليد العاملة | 14% | 32% | 50% | 47% |
| المجموع | 100% | 100% | 100% | 100% |

ويعتبر التوظيف عن طريق المباراة هو القاعدة العامة، إلى جانب إمكانية اللجوء لمسطرة الإلحاق أو التعاقد.

و في غياب نظام وثقافة جديدة في تدبير الموارد البشرية للجماعات الترابية، تواجه هذه الفئة من الموظفين عدة تحديات و إكراهات نخص بالذكر منها:

- الوضع القانوني وظروف العمل بالنسبة للأطر العليا التابعة للجماعات الترابية ليست جذابة بما فيه الكفاية، مقارنة مع الأطر العليا التابعة للدولة و للإدارات المركزية. ولهذا، تواجه كافة الجماعات الترابية صعوبات كبيرة فيما يخص استقطاب المواهب وخاصة ضمان ولاء و بقاء هذه الشريحة من الموظفين في نفس الإدارة، أمام التنافسية المتواجدة على صعيد الإدارات التابعة للدولة أو للمؤسسات العمومية أو للقطاع الخاص؛
- الإشكاليات المطروحة فيما يتعلق بتدبير المسار الوظيفي للأطر العليا للجماعات الترابية، بحيث أن أغلب المساطر المتعلقة بهذا التدبير، لازالت من اختصاص الإدارات المركزية؛
- التحفيز بمختلف عناصره (الأجور، ظروف و بيئة العمل، الأعمال الاجتماعية) لم يصل بعد إلى مستوى التحديت كما أنه لم يرق إلى نفس مستوى تحفيز موظفي الدولة على المستوى المركزي والترابي؛
- عدم الأخذ بعين الاعتبار التنوع (la diversité) و البعد الاجتماعي و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة في تدبير الأطر العليا للجماعات الترابية؛
- غياب ضمانات كافية لفائدة الأطر العليا أمام تواجد التحديت و الرهانات السياسية، عندما يتعلق الأمر بالعلاقات و التأقلم مع المنتخبين المحليين؛
- غياب التواصل المستمر بين الجماعات الترابية و النقابات الممثلة للموظفين، وكذا غياب مأسسة ثقافة الحوار الاجتماعي المبني على حسن النوايا و احترام التعهدات، بحيث أن أبسط المشاكل تؤدي إلى الخوض في الإضراب و إلى تنظيم الوقفات الاحتجاجية، ضد مصالح المواطنين و المرتفقين؛
- غياب الحق في التكوين لفائدة الموظفين العموميين بصفة عامة كما هو الشأن في فرنسا؛
- من بين مستجدات القانون التنظيمي للجهات، فإن المشروع أوكل لهذه الهيئات مهام العمل على

تحسين القدرات التدييرية للموارد البشرية و تكوينها وكذا الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس و موظفي الجماعات الترابية¹⁴. و في انتظار تفعيل هذه المقترضات، يستوجب القيام بتشخيص تشاركي لتحديد الحاجيات من التكوين حسب الفئات المختلفة من الموظفين، و كذا وضع رؤية و مخطط استراتيجي وطني للتكوين و تنمية الكفايات و مده بالموارد الكافية لتنفيذه، من أجل توحيد الرؤية و لضمان تكافؤ الفرص و الجودة و الاحترافية و توزيع أفضل للموارد، مع العمل على الاستفادة من أفضل الممارسات القائمة، سواء على المستوى الوطني أو الدولي. و في ما يلي إحدى هذه الممارسات الرائدة التي كان لكتابة هذا المقال شرف الإشراف على حيز كبير من إنجازها (2014-2012)، إلى جانب الشركاء الآخرين.

ثانيا: ممارسة جيدة يمكن الاستئناس بها في مجال مواكبة الأطر العليا بالجماعات الترابية

مباشرة بعد عمليات التوظيف التي أشرفت عليها وزارة الداخلية بتعاون مع الإدارة الترابية و الجماعات الترابية في متم سنة 2012، و في إطار تفعيل اتفاقية الشراكة بين كل من وزارة الداخلية و الجامعة الدولية للرباط و المدرسة الوطنية للإدارة بفرنسا بتاريخ 13 دجنبر 2012، تم وضع برنامج طموح لتكوين و دعم قدرات الأطر العليا التي تم توظيفها بمختلف الجماعات الترابية بكافة جهات المملكة، استفاد منه 396 موظف (إداريون، أطباء، بياطرة، مهندسون، مهندسون معماريون).

ومن أهم مميزات هذا البرنامج الذي حضي بإرادة و عزم قوي من طرف المسؤولين و كذلك من إكراهات في مستوى الطموح، نخص بالذكر ما يلي:

- تعيين و تفعيل هيئات للإشراف على حسن تنفيذ البرنامج، من الناحية التنظيمية و البيداغوجية و للتنسيق بين المستفيدين من التكوين؛
- تضمن البرنامج عدة مراحل أخذت بعين الاعتبار كافة الجوانب لتثمين و تحفيز و تكوين و دعم قدرات هؤلاء الموظفين:
- ❖ **مرحلة الإجماع لمدة 42 يوم، و التي تمت داخل حرم الجامعة الدولية للرباط، حيث كان يقطن الموظفون الذين استفادوا من عدة ندوات و دورات تكوينية و ورشات تطبيقية و دعم فيما يخص اللغات و تقنيات التواصل و الإعلام، أشرف عليها موظفون سامون من مختلف الإدارات العمومية المعنية و أساتذة و خبراء من داخل و خارج الوطن. و قد مكنت هذه المرحلة المستفيدين من التعرف عن قرب عن تاريخ و تطور مسلسل اللامركزية من مختلف الجوانب (القانونية، المؤسساتية، التدييرية، المالية، البشرية...) و عن مجال عملهم و عن الوظيفة العمومية و عن قيم الخدمة العمومية و الحكامة الجيدة؛**
- ❖ **القيام بزيارات للإدارات العمومية و لمختلف الهيئات الدستورية المعنية بالحكامة الجيدة (المجلس الجهوي للحسابات، مؤسسة الوسيط، المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، الهيئة**

¹⁴ الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المادة 80 و المادة 82 .

- سعيد شكاك، الوظيفة العمومية الجماعية بالمغرب.
<http://www.marocdroit.com>

- المركزية للوقاية من الرشوة، المجلس الوطني لحقوق الإنسان...؛
- ❖ القيام بزيارات ميدانية للجهات لمدة أسبوع للتعرف عن مختلف الوحدات الإدارية بالإدارة الترابية و عن الهيئات المواكبة للجماعات الترابية، كالوكالة الحضرية و المركز الجهوي للاستثمار؛
 - ❖ و في إطار دعم مشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب، استفادت الأطر العليا كذلك من منح من طرف سفارة الجمهورية الفرنسية بالرباط، للقيام بتدريب لمدة أسبوعين بالمدرسة الوطنية للإدارة بباريس، مما مكنتهم من التعرف عن النموذج الفرنسي؛
 - ❖ تنظيم عدة زيارات ترفيهية و القيام بالأنشطة السوسيو- ثقافية التي مكنت من توطيد العلاقات و التشبيك بين الأطر العليا؛
 - ❖ إدماج مقارنة النوع، حيث استفاد من هذا البرنامج 37% من مجموع الأطر العليا المعنية؛
 - ❖ تم تمويل البرنامج من طرف وزارة الداخلية، بما فيها التكوين و التدريب و الزيارات الميدانية و الإقامة و الإطعام و النقل و الوثائق و الشواهد، إلخ...
 - ❖ تنظيم حفلات لتسليم الشواهد عند نهاية التدريب، إلى جانب كتيب يتضمن كافة المعلومات عن الأطر العليا¹⁵ و حقيبة تتضمن كافة الدروس و الوثائق، تحت رئاسة و بحضور المسؤولين بكل من وزارة الداخلية و الجامعة الدولية للرباط و المدرسة الوطنية للإدارة بباريس./.

* د. نجاة زروق،
عضو لجنة الخبراء في الإدارة العامة لدى هيئة الأمم المتحدة
منذ 2010

A propos de l'apolitisme des hauts fonctionnaires marocains*.

L'apolitisme des hauts fonctionnaires peut se définir comme la tendance de ces derniers à se mettre en marge de la réalité politique, ou, plus précisément, à se placer dans une position de neutralité par rapport au domaine politique¹⁶, notamment les institutions intermédiaires actrices dans ce domaine, à savoir : les partis politiques.

Le phénomène d'apolitisme, ancré dans la culture administrative marocaine, constitue une conséquence directe de la politique de dépolitisation de la fonction publique menée,

pendant plusieurs décennies, par le pouvoir central en vue de construire une administration moderne et indépendante par rapport aux diverses forces sociales¹⁷ et politiques nationales.

La persistance de ce phénomène au sein de la haute fonction publique comme constante de la vie administrative au Maroc, malgré l'ouverture de l'Etat sur les différentes contingences politiques et partisans au cours des dernières décennies, trouve sa justification à la fois au niveau des facteurs inhérents aux spécificités des partis politiques et de ceux liés aux normes et aux valeurs professionnels de notre élite administrative.

A l'heure de " la fin du politique ", au niveau international, tel qu'il a été prédit par Karl Marx et Auguste Comte¹⁸, et étant donné que la réussite des organisations partisans, dans le contexte politique marocain, dépend de leurs capacités de mobilisation et de recrutement des notables et non de la qualité de leurs projets sociétaux ou de leurs programmes électoraux, le recrutement des hauts fonctionnaires en tant qu'élite technocrate n'est pas considérée comme un facteur indispensable à la conquête et à l'exercice du pouvoir au Maroc. A cet effet, le non recours des partis politiques aux services du corps de la haute fonction publique a engendré une séparation de l'administratif du politique et un isolement des hauts fonctionnaires de la scène politique.

La balkanisation de la scène politique et le redéploiement des notables, comme stratégie partisane, pour la conquête du pouvoir à la fois au niveau central (la chambre des représentants) et local (les collectivités territoriales), ainsi que l'incapacité éprouvée par les différents partis politiques à se réformer, à se démocratiser et à produire une élite capable de mieux gérer les affaires publiques constituent les principaux facteurs encourageant l'élite de la haute fonction publique à se maintenir hors de la sphère politique.

Dans ce sens, avec la faillite des mécanismes traditionnels de sélection et de production des élites partisans et afin de faire face aux besoins en personnel politique qualifié qui puisse porter les couleurs d'un nouveau

¹⁷Redouane BOUJEMAA, Le fonctionnaire marocain, édition AL MADARISS, Casablanca, 1983, p : 184.

¹⁸ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, L'acteur et le système, édition du Seuil, 1977, p : 26.

¹⁶ www.encyclopedie_universelle.fracademic.com.

leadership¹⁹, les organisations partisans (notamment le parti du RNI) ont opté pour la cooptation d'une élite technocrate formée au sein des grandes écoles étrangères aux dépens des services de l'élite administrative, formée localement, et habituée aux rouages de l'appareil bureaucratique. Dans ces conditions, cette dernière se trouve peu valorisée et marginalisée des cercles de prise de décision.

La conception durkheimienne de l'Etat, basée sur l'apolitisme des fonctionnaires, adoptée par le Maréchal Lyautey²⁰ et maintenue par le pouvoir central du Maroc indépendant, considère le fonctionnaire comme le fidèle serviteur de l'Etat dépourvu de toute caractéristique sociale, n'appartenant à aucune "classe" ou "caste" et qui s'identifierait uniquement à sa fonction²¹ qu'il exerce au nom de l'intérêt général.

La culture étatique qui attribue aux hauts fonctionnaires, en tant que représentants de l'Etat et non du gouvernement, le rôle de la satisfaction de l'intérêt public, conditionne leur succès professionnel par le degré de leur loyalisme au pouvoir central qui constitue le noyau dur du système politique²², et favorise le phénomène de l'apolitisme au sein de la classe dirigeante de l'appareil administratif, à tel point que la loyauté et la fidélité sont devenues les principaux critères de sélection et de promotion des élites administratives.

La démocratisation de la haute fonction publique, basée sur l'adoption du "merit system" comme mode de recrutement et d'avancement des élites de la fonction publique²³, a renforcé l'indépendance des hauts cadres administratifs vis-à-vis du champ politique et de ses différents acteurs. De ce fait, les hauts fonctionnaires parient sur leur extériorité au système électif pour asseoir leur autorité au sein des organisations administratives ; inversant le rapport traditionnel au politique, ils tendent à forger leur légitimité, non plus sur, ou par, le politique, mais contre lui²⁴, surtout que les chefs des administrations,

¹⁹ Mohammed Tozy, Crise des élites et restructuration du champ politique par le haut, cas : le parti Authenticité et Modernité, les cahiers bleus, n° 13, le cercle d'analyse politique, 2009, p : 16.

²⁰ Redouane BOUJEMAA, Le fonctionnaire marocain, op.cit, p : 16.

²¹ Pierre Birnbaum, La conception durkheimienne de l'Etat : L'apolitisme des fonctionnaires, Revue française de sociologie, 1976.

<http://www.persée.fr/doc/rfsoc>.

²² هند عربوب، المخزن في الثقافة السياسية المغربية، دفاتر وجهة نظر، العدد 4، الطبعة الأولى، 2004، ص: 12.

²³ L'adoption de la loi organique n° 02.12 relative à la nomination aux fonctions supérieures (B.O n° 6070 du 02/08/2012) a constitué un mécanisme juridique de consolidation du "mérita system" dans la haute fonction publique au Maroc.

²⁴ Jacques Chevallier, Sciences administratives, 2002, PUF, Collection Thémis.

qu'ils soient politiciens ou technocrates préfèrent coopérer avec une élite administrative apolitique et ce, pour plusieurs raisons : loyauté, impartialité, professionnalisme, connaissance et maîtrise des grands dossiers.

Le souci élémentaire de préserver leurs "fiefs" administratifs et leur désir de survie au sein de l'administration, selon l'expression de Bernard Gournay²⁵, pousse les hauts fonctionnaires à adopter des comportements professionnels révélateurs de leur apolitisme à la fois vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques et de leurs subalternes. Dans ce sens, et afin de maintenir leurs positions de force au sein de l'administration, les responsables administratifs doivent oublier leurs valeurs, leurs idées et leurs préférences politiques et adhérer aux dogmes bureaucratiques.

En définitive, on peut dire que l'apolitisme constitue pour notre élite administrative une source de légitimité, un choix stratégique et une réponse techniciste à l'opportunisme et à la précarité du politique illustré par la fameuse expression "**les ministres passent et les grands fonctionnaires restent**"²⁶.

**Par MOHAMMED ZAOUAQ
Lauréat du cycle supérieur de l'ENA,
Cadre au Ministère de l'Education Nationale*

Senior civil service neutrality*

One of the outstanding characteristics of senior civil service management has to do with the principal of neutrality. Literature is full of evidence about the existence of two controversial tendencies and models of senior civil service. One has to do with politicizing the senior civil service and the other opts for keeping its political neutrality.

The neutrality of civil servants, therefore, means that the latter are called to serve different regimes and parties with the same professionalism and enthusiasm, staying away from any political affiliation.

Actually, we can distinguish between two types of senior civil servants neutrality. The first one is passive. It means that civil

Voir : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Technocrate>.

²⁵ Bernard Gournay, un groupe dirigeant de la société française : Les grands fonctionnaires, Revue française de sciences politiques, 14ème année, n° 2, 1964, p : 226.

²⁶ Idem, p : 232.

servants can do anything that the political executive can order. However, this may lead to violating some legal provisions, a fact which makes of this kind of neutrality an undesired one.

The second one is active. It means that civil servants can undertake their administrative duties and tasks in full respect of constitution, rules, laws and office procedures.

The principle of neutrality has many advantages. It plays a major role in keeping public confidence in civil services as well as it reinforces confidence and trust of political executives in civil services.

Moreover, the political neutrality ensures permanence in civil service, which requires that senior civil servants be able to serve governments of any political party with the same commitment, without making any partisan advising or undertaking any activity that can be of some benefit to one party.

Furthermore, neutrality is a safety valve against corruption as it provides in-depth expertise and institutional memory. It can finally serve as a very positive analytical challenge to the enthusiasm of politicians.

Such neutrality, however, remains very difficult to achieve due to many reasons. One of them is that senior civil servants, who want to be more effective in their performance, often tend to take into consideration the political effects of their advice because they work in a purely political environment. Moreover, the social and educational backgrounds can easily affect the civil servants' attitudes.

One more factor that threatens to weaken the principal of neutrality is the increasing process of politicizing which rests on the claim that policymaking has become a very complex matter particularly in such fields as foreign and economic policy, a fact that urges politicians to make appointments for mere political reasons.

The United Kingdom and Denmark figure among the countries that are famous for senior civil service political neutrality. The appointment of senior civil servants in these countries is highly merit-based that is the choice of candidates is done according to a competitive institutionalized procedure, in contrast to the political appointment, which is often done on the basis of trust.

***By Jawad SADIQ, chef de service au Ministère de la modernisation des secteurs publics**

La neutralité de la haute fonction publique

L'une des caractéristiques remarquables de la gestion de la haute fonction publique porte sur le principe de neutralité. La littérature est pleine de preuves de l'existence de deux tendances et modèles controversés de la haute fonction publique. La première concerne la politisation de la haute fonction publique et l'autre le maintien de sa neutralité politique.

La neutralité des fonctionnaires signifie que ces derniers sont appelés à servir différents régimes et partis avec le même niveau de professionnalisme et d'enthousiasme, ainsi que de rester loin de toute affiliation politique.

En fait, on peut distinguer entre deux types de neutralité de la haute fonction publique. Le premier est passif. Il signifie que les fonctionnaires peuvent faire tout ce que l'exécutif politique peut commander. Cependant, cela peut conduire à violer certaines dispositions légales, ce qui rend ce genre de neutralité indésirable.

Le second est actif. Il signifie que les fonctionnaires peuvent exercer leurs fonctions administratives et tâches dans le plein respect de la Constitution, des règles, des lois et des procédures administratives.

Le principe de neutralité présente de nombreux avantages. Il joue un rôle majeur dans le maintien de la confiance du public dans les services publics comme il renforce la confiance des dirigeants politiques dans les services publics.

En outre, la neutralité politique assure la permanence dans la fonction publique, ce qui exige que les hauts fonctionnaires soient en mesure de servir les gouvernements de tout parti politique avec le même engagement, sans présenter de conseils tout partisans ou d'entreprendre toute activité qui peut être d'un certain avantage à un parti.

En outre, la neutralité est une soupape de sécurité contre la corruption, car elle fournit une expertise en profondeur comme elle aide à préserver la mémoire institutionnelle. Elle peut enfin servir de défi analytique très positif à l'enthousiasme des politiciens.

Une telle neutralité, cependant, reste très difficile à réaliser pour de nombreuses raisons. L'un d'eux est que les hauts fonctionnaires, qui veulent être plus efficaces dans leur performance, ont

souvent tendance à prendre en considération les effets politiques de leurs conseils parce qu'ils travaillent dans un environnement purement politique. En outre, les milieux sociaux et éducatifs peuvent facilement affecter les attitudes des fonctionnaires.

Un autre facteur qui menace d'affaiblir le principe de neutralité est le processus croissant de politisation qui repose sur l'affirmation que l'élaboration des politiques est devenue une question très complexe en particulier dans des domaines tels que la politique étrangère et économique, ce qui incite les politiciens à faire des nominations tout simplement sur la base des raisons politiques.

Le Royaume-Uni et le Danemark figurent parmi les pays qui sont très reconnus pour la neutralité politique de la haute fonction publique. La nomination des hauts fonctionnaires dans ces pays s'explique par le fait que le choix des candidats se fait selon une procédure institutionnalisée concurrentiellement hautement fondée sur le mérite, en contraste avec la nomination politique, qui est souvent faite sur la base de la confiance.

***Jawad SADIQ**

الإدارة العليا: الأسئلة المقلقة *

إلى أين تسير الإدارة العليا المغربية؟ مبررات هذا السؤال تضخم وتنوع الأسئلة المقلقة التي تطرح بصدد هذه الإدارة. إليكم بعض منها فقط: هل المغرب يتوفر على الإدارة العليا التي يستحق؟ لماذا يتميز أداء فئة الموظفين الكبار على العموم بالتواضع مقارنة بالأجور والمنافع الموازية التي يحصلون عليها؟ لماذا يسهل اختراق غالبية المناصب العليا من قبل عناصر لا تتوفر على المؤهلات المعرفية والقيادية الحقيقية الملائمة لشغل هذه المناصب، رغم التدابير الإصلاحية الجديدة؟ لماذا هناك إحساس عام بسهولة تحكم الطبقة السياسية في الإدارة العليا ماعدا استثناءات قليلة؟ لماذا يتم التخلص بسهولة محيرة من الموظفين السامين المشهود لهم بالكفاءة والحزم والاستقامة وتعويضهم بعناصر تقل عنهم كفاءة وحزما واستقامة، من دون أن تجد مثل هذه القرارات المجحفة والمتكررة من يتصدى لها؟ لماذا لا تحظى الإدارة العليا بالمتابعة الضرورية لا من حيث نظام التدبير ولا من حيث الرصد والدراسة وجمع المعلومات والبيانات المتعلقة بها وتتبعها؟ لماذا لا تحظى هذه الإدارة بالاهتمام الذي تستحقه في إطار إستراتيجية تحديث الإدارة؟ لماذا لم نستطع أن نجعل من الإدارة العليا مدخلا لإصلاح باقي مكونات الجهاز الإداري؟ لماذا لا نقرر مثلا إخضاع جميع العناصر التي تتقلد المناصب العليا لأول مرة إلى تكوين خاص يساعدهم على الاستئناس بمهامهم الجديدة، على غرار ما هو جار به العمل في العديد من الدول؟ في المقابل، لماذا لا تطور منظومة تقييم أداء خاصة بالموظفين الذين يزاولون مسؤوليات عليا محددة يتم على ضوءها إما تجديد الثقة فيهم، أو إعادة توجيههم/ترشيحهم إلى مناصب عليا بديلة تتناسب مع مؤهلاتهم، أو إغفائهم واستبدالهم بعناصر أكثر خبرة وكفاءة منهم؟ لماذا لم نتمكن من تطوير أنماط تدبيرية خاصة بمنظومة الإدارة العليا مستوحاة من مقاربة تدبير الموارد البشرية عوض الركون دائما إلى المقاربة القانونية/الإدارية الصرفة التي يتم بلورتها بشكل منهجي في إطار أنظمة أساسية؟ لماذا تهيمن المقاربة القطاعية بشكل ملحوظ على تدبير الإدارة العليا وتقل بالتالي فرص الحركة الأفقية و المقاربة البين قطاعية؟ لماذا لا تحظى منظومة المناصب

العليا الترابية بالاهتمام الضروري من لدن المستويات التقريرية بالإدارة المركزية، ما عدا استثناءات محدودة؟ ماهي التدابير و الإجراءات التي يتعين التفكير فيها لتثمين مناصب المسؤولية على مستوى المصالح اللامركزية في أفق إنجاح وتقوية الجهوية المتقدمة؟ وفي نفس السياق، ما هي المكانة التي ينبغي أن تحظى بها منظومة المناصب العليا بالجماعات الترابية؟ ماهي الحصيلة الحقيقية للتدابير المتخذة لتعزيز حضور المرأة على مستوى الإدارة العليا؟ وماهي الإجراءات الجديدة المزمع القيام بها في هذا الصدد للتسريع من وتيرة التغيير في هذا الشأن؟ ماهي المساحة التي ينبغي منحها لأطر القطاع الخاص على مستوى الإدارة العليا بالقطاع العمومي؟ وبالمقابل كيف يمكن الاستفادة من تجربة وخبرة الأطر العليا العمومية في بعض مقاولات القطاع الخاص؟

تلكم بعض من الأسئلة، وغيرها كثير، التي تثيرها الإدارة العليا في بلادنا، أوردناها هنا لإبراز الأهمية القصوى التي تمثلها هذه الإدارة والتي، للأسف الشديد، لم يتم الاستفادة منها إطلاقا في سياسات الإصلاحات الإدارية المتعاقبة. بل على العكس من ذلك، استهدفت هذه الإدارة باسم الإصلاح وتم إفقارها وإفراغها من جزء من مخزونها المعرفي والتدبيري والخبراتي بواسطة المغادرة الطوعية بذريعة تحقيق مكاسب مالية ومحاسباتية ما لبثت أن كشفت الأيام أنها كانت عبارة عن مكاسب من سراب. وتلكم حكاية أخرى.

إبراهيم زياني، أستاذ باحث بالمدرسة العليا للإدارة*
رئيس المرصد المغربي للإدارة العمومية.

➤ **Déjà parus :**

N°5 : Encadrement

N°6 : Contractualisation

N° 7 : Externalisation

➤ **Les prochains bulletins d'information
porteront sur les thématiques suivantes :**

N°9 : Evaluation des politiques publiques

N°10 : Inter ministérialité

N°11 : L'accueil dans l'administration