ACTES DU **COLLOQUE**

Quelle **ADMINISTRATION** pour le nouveau modèle de développement marocain ?

Les 1 et 2 novembre 2018 au siège de l'ENSA

École Nationale Supérieure de l'Administration - ENSA

70ème anniversaire de l'ENSA 1948-2018

ENA

1, Avenue de la Victoire,
BP : 165
Rabat, Maroc

• 212 5 37 72 51 68
• 212 5 37 73 14 50
contact@ensa.org.ma
www.ensa.org.ma

PUBLICATIONS DU craap
CENTRE DE RÉFLEXIONS ET ÉTUDES DE L'ACTION ET POLITIQUES PUBLIQUES

صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله

بسم الله الرحمن الرحيم

برقية مرفوعة إلى السدة العالية بالله،

صاحب الجلالة والمهابة الملك محمد السادس أعز الله أمره

بمناسبة اختتام أشغال الندوة الدولية المنظمة من طرف المدرسة الوطنية العليا للإدارة
حول موضوع « أية إدارة للنموذج التنموي الجديد»، يومي 1 و2 نونبر 2018 بالرباط

مولاي صاحب الجلالة،

انسجاما وتوجيهات جلالتكم السامية من أجل فتح النقاش حول رسم معالم نموذج تنموي جديد للمملكة، نظمت المدرسة الوطنية العليا للإدارة، على مدى يومي الخميس والجمعة، فاتح وثاني نونبر 2018، ندوة دولية تحت عنوان « أية إدارة للنموذج التنموي المغربي الجديد؟»، وهي الندوة التي أحطتموها جلالتكم بسابغ رعايتكم المولوية السامية.

وبمناسبة اختتام أشغال هذه الندوة، يتشرف المدير العام للمدرسة الوطنية العليا للإدارة، أصالة عن نفسه ونيابة عن كافة المشاركات والمشاركين في فعاليات هذه الندوة، بالرفع إلى مقامكم العالي بالله آيات التبريك والولاء، وأبهى عبارات الشكر والامتنان على العطف المولوي الذي ما فتئتم تولونه للمدرسة ومسارها والعاملين بها، وحرصكم السديد على الارتقاء بالإدارة المغربية لتصبح نموذجا يقتدى به تدبيرا وتسييرا.

ولقد افتتحت أشغال هذه الندوة المنظمة في رحاب المدرسة الوطنية العليا للإدارة، من قبل السيد رئيس الحكومة وبحضور عدد من أعضاء حكومة جلالتكم، فضلا عن مشاركة ثلة من الخبراء الوطنيين والدوليين في مجالات التنمية وتحديث الإدارة.

مولاي صاحب الجلالة والمهابة،

شكلت توجيهاتكم السامية فيصل المواطن في طلب اهتمامات الإدارة المغربية، نبراسا اهتدينا به جميعا في هذه الندوة الدولية، بوصفها فرصة مواتية، لمطارحة الأفكار ومناقشة التوجهات وتلاقح الخبرات واستلهام الممارسات والتجارب الناجعة الفعلية بتبوء الإدارة المغربية مكانة متميزة ضمن الركب التنموي الذي ترتضونه يا مولاي.

ولقد تزامن تنظيم هذه الندوة، وغمرة الاحتفاء بالذكرى السبعينية لتأسيس المدرسة الوطنية العليا للإدارة، في شهر مارس من عام 1948، حين تفضل جدكم جلالة المغفور له الملك محمد الخامس طيب الله ثراه، بوضع لبنتها الأولى، بعدما ارتضاها منصة لتكوين أطر الإدارة المغربية وإمالتهم بمختلف الممارسات المعمول بها في التجارب الناجعة، وهو العهد الذي لا يزال محفوظا، تحت سدتكم العالية بالله، في هذه المعلمة العلمية والتاريخية.

مولاي أعزكم الله،

لقد تمحورت أشغال هذه الندوة الدولية حول تحديات الإدارة العمومية المغربية ورهان تطويرها وملاءمتها مع مشروع النموذج التنموي الجديد، لتغدو الإدارة العمومية في المغرب أكثر عصرنة وإنتاجية. وقد تم التطرق لأبرز الدراسات والخبرات الدولية التي ترسم معالم الفعل العمومي الكفيل بجعل الإدارة في خدمة المواطنين.

وانخرط المشاركون بلا كلل في تشخيص واقع الإدارة العمومية في المغرب، وتمحيص مستويات تعلقها بالاستراتيجيات التنموية، ومساءلة السياسات العمومية المهيكلة والإجراءات التنفيذية والتدبيرية، عبر رصد النقائص والمعيقات ومطارحة مقترحات حلول من أجل إثراء مشروع النموذج التنموي الجديد.

كما جرى رصد الشروط الضرورية لجعل الإدارة العمومية قائمة على مبادئ الاستحقاق وقابلية التنبؤ والشفافية، والتدبير الناجع للموارد البشرية وتثمينها، من أجل ضمان جودة السياسات والخدمات العمومية، تحقيقا لتنمية مستدامة.

وقد عملت المدرسة، بمناسبة هذه الذكرى كذلك، على إعداد برنامج حافل بالتظاهرات، منها الاحتفالي والرمزي، وأخرى علمية وتعليمية لتدارس القضايا الآنية والسعي بشكل حثيث إلى تجديد الفعل العمومي.

صاحب الجلالة والمهابة،

إن المدرسة الوطنية العليا للإدارة، لا تألو جهدا لمواكبة رؤيتكم السديدة في تشكيل إدارة عمومية مغربية بملامح تنعكس إيجابا على المعيش اليومي للمواطنين وتبعث نفحات مشجعة للمستثمرين والفاعلين الاقتصاديين، في منأى عن البيروقراطية الصرفة وفي حل من العراقيل الإدارية التي تفوض المساعي لبلوغ غد أفضل.

وانسجاما مع هذا التوجه، أعطيت الانطلاقة الفعلية لأشغال «مركز دراسة وتحليل السياسات العمومية» التابع لهذا الصرح العلمي الذي 24 طالما حظي بسابغ عنايتكم وعناية والدكم وجدكم المنعمين، صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني وصاحب الجلالة الملك محمد الخامس لصيب الله ثراهما؛ حتى يشكل هذا المركز فضاء يجعل السياسات العمومية تحت المجهر لاستخلاص توصيات وخلاصات كفيلة بتحقيق المرامي المرجوة من لدن جلالتكم.

حفظكم الله يا مولاي بما حفظ به الذكر الحكيم، وسدد خطاكم مؤيدا بالنصر معززا بالتمكين، وأبقاكم ذخرا وملاذا لهذا البلد الأمين، وأقر عينكم بولي عهدكم المحبوب الأمير مولاي الحسن، وشد أزركم بصنوكم السعيد الأمير مولاي رشيد وسائر أفراد الأسرة الملكية الشريفة، وتغمد الله برحمته الواسعة فقيدي الأمة المغربية جلالة المغفور له الملك محمد الخامس وجلالة المغفور له الملك الحسن الثاني لصيب الله ثراهما، إنه على كل شيء قدير وبالإجابة جدير.

والسلام على مقامكم العالي بالله ورحمته تعالى وبركاته.

حرر بالرباط، في يوم الجمعة ثاني صفر الخير 1440 هجرية، الموافق لثاني نونبر 2018.

خديم أعتابكم الشريفة، رشيد مليانة، المدير العام للمدرسة الوطنية العليا للإدارة.

CONTENU

01 PLATEFORME DU COLLOQUE

- Contexte
- Format et contenu
- Programme

02 INTEVENTIONS

- **Session inaugurale**
- **Session 1:** L'administration comme enjeu central du modèle de développement.
- **Session 2:** Regards croisés sur des formes nouvelles et émergentes de l'action publique
- **Session 3:** L'administration du nouveau modèle de développement : quelles pistes de rénovation de l'action publique au maroc ?

03 SYNTHESE

- Pour un nouveau modèle de l'action publique, au service du projet de Développement

PLATEFORME DU COLLOQUE

Contexte

Après plusieurs décennies d'accumulation de chantiers et de réformes, le Maroc entame actuellement une réflexion multidimensionnelle pour la rénovation de son modèle de développement. C'est le Souverain lui-même qui y a invité, constatant l'essoufflement du modèle actuel et son incapacité à répondre aux nouveaux défis socio-économiques auxquels le pays doit faire face.

Cette prise de conscience surgit dans un contexte mondialisé où les rapports géostratégiques, aussi bien économiques que politiques, connaissent une évolution effrénée. Ceci se répercutera inéluctablement sur les paradigmes et les structures de résilience économique, sociale et politique. Le Maroc est appelé à intégrer ces dynamiques lourdes et à reconsidérer à leur lumière ses futures options aussi bien en termes de contenu des politiques de développement que de leurs dispositifs de pilotage et de mise en œuvre.

Ce « nouveau modèle de développement marocain » tant attendu, bien qu'il ne soit encore qu'au stade de la réflexion, est appelé à intégrer impérativement dans sa matrice première une profonde et systématique rénovation de l'action publique.

L'un des dispositifs majeurs de cette rénovation est certainement l'ADMINISTRATION, au sens large du terme (en tant que fonction, organe et communauté). L'administration, et à travers elle la sphère publique, est appelée à une profonde remise en question, méthodique, systématique et durable pour jouer réellement et pleinement le rôle qui lui incombe dans le pilotage et la traduction opérationnelle du NMD, aussi bien dans les processus de son appropriation, de son implémentation, du suivi de sa mise en œuvre et dans son évaluation.

C'est le sens des récentes adresses et orientations que Sa Majesté le Roi Mohammed VI a réitérées, notamment, à l'occasion du Discours du Trône du 30 juillet 2017. Cette prise de parole solennelle constitue, en effet, une mise à nue de la réalité des dysfonctionnements dans la conduite de l'action publique et dans l'implémentation des projets, leur suivi et leur évaluation. « Cet état des choses tient essentiellement au faible niveau du travail en commun et à l'absence d'une vision nationale et stratégique. Il résulte aussi du fait que la dysharmonie l'emporte trop souvent sur la cohérence et la transversalité, que la passivité et la procrastination remplacent l'esprit d'initiative et l'action concrète», lit-on dans le discours royal.

Partant, le débat public autour de l'action publique et de l'administration marocaine est largement ouvert. Il n'en demeure pas moins que le sens de ce débat est appelé à se préciser selon le niveau de compétence, de pertinence, d'expertise qui s'y exprimeront. Il dépendra aussi de sa capacité à sortir des sentiers battus, à oser le renouvellement des concepts et des approches, et à dégager des leviers concrets à même d'être traduits en processus et en savoir-faire opérationnels.

L'École Nationale Supérieure d'Administration (ENSA), de par sa vocation, son histoire et son ancrage institutionnel souhaite apporter sa contribution à l'enrichissement du débat public national, qui est certes de plus en plus animé, mais qui reste exigu et insuffisamment argumenté et productif.

L'École se veut un espace de référence en matière de réflexion et de débat sur les questions de l'administration et de l'action publiques, et sur les politiques de développement en général. Elle nourrit l'ambition de contribuer à la formulation et à la diffusion d'idées et de propositions concrètes en matière de politique publique, à l'intention des responsables publics, de la société civile, des partenaires sociaux et des citoyens en général. L'ENSA souhaite promouvoir une action publique evidence-based et un débat public argumenté.

Dépositaire d'une riche histoire, l'ENSA fête en 2018 son 70ème anniversaire. Elle a élaboré à cet effet un programme riche en symboles et en événements. C'est dans ce cadre que l'École souhaite aussi apporter sa contribution à la réflexion nationale sur le modèle de développement, en organisant un colloque international sous le thème : «Quelle **ADMINISTRATION** pour le nouveau modèle de développement marocain ? ».

Format et Contenu

Un colloque international porté sur une approche nouvelle et une ambition d'efficience :

Cette réflexion de fond à laquelle sera consacré le colloque international, qui se tiendra dans les locaux de l'ENSA à Rabat, les 1 et 2 novembre 2018, avec la participation d'un panel d'experts nationaux et internationaux et de décideurs publics de premier ordre, devrait prendre prétexte sur le cas marocain pour faire les parallèles appropriés avec l'état de la réflexion et les bonnes pratiques internationales en matière de transformations de l'administration en vue de la mettre au diapason des ruptures et des mutations que les sociétés et les marchés économiques sont en train de vivre.

Le Colloque que l'ENSA organise cherche à renouveler le regard sur les thématiques complexes de l'action publique en repensant ses fondements et en questionnant son articulation avec les stratégies de développement, les politiques publiques structurantes et les processus de décision. Il s'inscrit dans une démarche qui empreinte les vertus de l'approche scientifique, objective et rigoureuse. Il privilégiera en cela le croisement des regards sur des thématiques bien définies. De même, il puisera dans les travaux d'experts et d'acteurs publics qui façonnent aujourd'hui, au niveau universel, l'état de l'art en matière de savoirs sur l'action publique et l'administration.

Enfin, le Colloque se donne comme obligation de fournir à côté des idées et des débats qui le ponctueront, des pistes à même de mener à des solutions viables pour les problèmes et les contraintes dont souffrent l'administration au Maroc, première cible de cet effort intellectuel.

En un mot, le Colloque sera inscrit dans l'esprit de « think-thank » qui se saisit collectivement d'un menu de problématiques qu'il s'approprie et qu'il propose d'éclairer et de solutionner.

Un contenu structuré autour de l'analyse et les solutions :

Sommairement, la réflexion à laquelle seront invités les participants, à l'occasion de ce colloque international, sera articulée autour de trois grands moments correspondant à trois angles de vue :

- **L'administration comme enjeu central du modèle de développement**. Un moment de diagnostic pour faire l'état des lieux des inadéquations entre les ambitions affichées en matière de politiques publiques et de grands chantiers institutionnels et socio-économiques, d'une part, et de l'autre les lenteurs, les dysfonctionnements et les difficultés auxquelles est confrontée l'administration pour assurer l'accompagnement approprié à ces ambitions ;
- **Regards croisés sur des formes nouvelles et émergentes de l'action publique.** Un deuxième moment consacré au passage en revue de quelques modèles émergents de l'action publique et de son implication dans le reprofilage des politiques publiques et dans leur implémentation. Ces formes nouvelles qui bouleversent les méthodes, la temporalité et le jeu des acteurs qui ont traditionnellement cours dans la sphère publique ;
- **L'administration du nouveau modèle de développement**: quelles pistes de rénovation de l'action publique au Maroc? et enfin un troisième moment destiné à esquisser des solutions qui seront soumises au débat en vue de les enrichir et de leur apporter les éléments d'argumentaire nécessaires à leur recevabilité par les instances décisionnelles qualifiées.

Un diagnostic dynamique sur l'administration comme enjeu central du modèle de développement

Dans les nouvelles approches relatives à l'action publique, le diagnostic n'est pas un simple instantané de l'état des lieux des phénomènes traités. Il s'agit d'une véritable opération dynamique qui interroge en profondeur les pratiques observées à travers leur insertion dans des modèles sous-tendus par des principes fondateurs quant au prisme à travers lequel on pense les réformes et on envisage de les implémenter.

Pour centrer le propos sur le cas du Maroc, il reste évident que l'administration est pointée du doigt dès qu'il s'agit d'expliquer les retards ou les arythmies dans la mise en œuvre des stratégies de développement socio-économique et les politiques publiques qui les sous-tendent. Il est cependant impératif de donner un contenu concret à ces jugements et de les inscrire dans un diagnostic rationnel et objectif qui se prête à l'analyse.

L'administration marocaine souffre, manifestement, d'un important déficit en matière d'implémentation des stratégies et des politiques publiques qu'elle est censée mettre en œuvre et accompagner. Ces déficits d'implémentation interpellent les fondements mêmes de l'action publique et ses principes fondateurs dans lesquels il serait opportun et pertinent de dégager les discontinuités et les incohérences qui pourraient expliquer – sans toutefois les justifier – les dysfonctionnements de l'administration.

A la faveur de ce moment de diagnostic, il n'est pas inutile d'identifier dans le modèle français, celui de référence pour le Maroc, les enseignements nécessaires devant permettre d'anticiper les blocages d'implémentation. L'analyse

rétrospective et croisé du modèle marocain se révélera autrement plus utile et pertinente si elle pouvait puiser dans la capacité de ce même modèle de référence à se remettre en question et à entreprendre sa propre « évolution culturelle » en mettant en chantier son innovation et en enregistrant des progrès probants en la matière.

Regards croisés sur les formes nouvelles et émergentes d'action publique :

Les enjeux de la mise à niveau de l'administration ne s'expriment plus en termes de mesures classiques, prévisibles et de lifting pour donner de l'éclat à une image ternie par les critiques et les mises en cause. En fait, la profondeur et la radicalité des transformations actuelles appellent un véritable changement de paradigme aussi bien dans l'approche de la réforme que dans la mise à niveau de l'administration.

L'ampleur de ce chantier devrait impliquer de porter un intérêt particulier aux foyers de l'expertise de pointe à travers le monde et des modèles d'ores et déjà en phase de généralisation dans nombre d'environnements socio-économiques à travers le monde. Ces modèles incarnent ce qu'il est pertinent de qualifier d'approches émergentes en matière de design et de déclinaison de l'action publique. Le colloque doit montrer en quoi ces formes nouvelles représentent une alternative au dispositif actuel et contribuent à renforcer l'efficacité de l'action publique.

L'enjeu majeur pour le colloque consiste en l'appropriation par les instances de décision, de négociation et de pilotage de l'action publique au Maroc de toute une nouvelle culture qui est en train de mûrir dans les cénacles des organisations internationales et les laboratoires de recherche. En cherchant à maîtriser et à comprendre ces nouveaux modes et outils relatifs à l'action publique, ce sont autant d'atouts considérables pour notre pays.

Un diagnostic dynamique sur l'administration comme enjeu central du modèle de développement

Dans cette quête à la recherche de solutions pour la rénovation de l'action publique au Maroc, le débat devrait porter sur les possibilités offertes d'expérimentation des nouveaux modes et outils, en mettant à profit les travaux et des réflexions de référence initiés et développés notamment au sein de laboratoires de recherche et de diverses autres institutions internationales.

L'approche comportementale, les delivery units, PDIA, ... sont autant de modes et outils novateurs pouvant inspirer la réflexion sur le « nouveau modèle de l'action publique au Maroc».

A la faveur de cette exploration de solutions, seront certainement évoquées et développées de nouvelles approches en matière de conduite des politiques économiques et des politiques sociales.

Le colloque ambitionnera d'aller au-delà de l'énumération de ces diverses approches novatrices. Il consacrera également ses travaux aux nouveaux fondamentaux universels de la gestion et du pilotage de l'action publique sous l'angle de l'adaptation, la capitalisation et la pérennisation de ces nouveaux modes d'action. Il s'imposera un esprit d'innovation pour permettre à l'Administration de faire face aux exigences pressantes des grandes transitions socio-économique, culturelle et technologique

Par ailleurs, et à la faveur de ce moment du colloque, les interventions ne manqueront pas d'identifier et d'analyser les leviers et les dispositifs à mobiliser pour mettre suffisamment en avant la contribution du management public dans le projet national de développement : la formation des hauts fonctionnaires et cadres supérieurs, le leadership public, la réforme de la fonction publique, ...

L'organisation pratique du colloque devrait, pour sa part, refléter ce triptyque thématique en étant segmenté en trois panels étalés sur trois demi-journées et reprenant les trois moments précités: le diagnostic, les modes et les formes émergentes et nouvelles de l'action publique et les pistes de solutions novatrices pour le Maroc.

السياق العام

بعد عقود من الأوراش التنموية والإصلاحات المتراكمة، يقف المغرب اليوم وقفة تأمل وإعادة تفكير متعددة الأبعاد بهدف تطوير وتجديد نموذجه التنموي. وقد دعا صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله شخصيا لهذا المبتغى، بعدما عاين وهن النموذج الحالي وقصوره في الاستجابة للتحديات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة التي تواجه البلاد.

وبالرغم من أن هذا «النموذج التنموي المغربي الجديد»، المرتقب منذ مدة، ما يزال في مرحلة البلورة، فإنه من الضروري أن يدمج في مصفوفته الأولية، التجديد العميق والمنهجي للفعل العمومي.

وتشكل الإدارة بالمعنى الواسع للعبارة (كوظيفة وكجهاز وكمجموعة بشرية) إحدى أهم آليات هذا التجديد. فالإدارة مطالبة بالقيام بوقفة مساءلة ذاتية وعميقة، ومنهجية، وشاملة، حتى يتأتى لها الاضطلاع بدورها، بصفة فعلية وعلى الوجه الأكمل، في عملية قيادة وتفعيل النموذج التنموي المغربي الجديد، سواء من حيث مسار تملكه، وتنزيله، وتتبع تفعيله أومن حيث تقييمه.

وهذا ما يطابق فحوى التوجيهات الملكية السامية التي أكدت عليها الخطب الملكية في الفترات الأخيرة، لاسيما بمناسبة خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2017. إذ استهدفت هذه التوجيهات مكاشفة صريحة لواقع الاختلالات المرتبطة بتدبير الشأن العمومي وبتنزيل المشاريع وتتبعها وتقييمها، حيث نقرأ في هذا الخطاب الملكي تحديدا : «وذلك راجع بالأساس، في الكثير من الميادين، إلى ضعف العمل المشترك، وغياب البعد الوطني والاستراتيجي، والتنافر بدل التناسق والالتقائية والتبخيس والتماطل، بدل المبادرة والعمل الملموس».

من هذا المنطلق، يمكن اعتبار أن النقاش حول الفعل العمومي وحول الإدارة المغربية أصبح مفتوحا على نطاق واسع. لكن يتعين أن يتخذ مفهوم هذا النقاش طابعا أكثر دقة ووضوح من حيث مستوى الكفاءة والوجاهة والخبرة التي ستؤثثه. كما أنه يظل رهينا بالقدرة على الخروج عن الإطار التقليدي وبالجرأة على التجديد في التصورات كما في المقاربات، حتى تتأتى بالفعل بلورة رافعات ملموسة قابلة للترجمة إلى سيرورات وإلى مهارات عملية.

إن المدرسة الوطنية العليا للإدارة، بحكم مهامها وتاريخها وتجذرها المؤسساتي، تسعى اليوم، إلى الإسهام في إغناء هذا النقاش الذي وإن يتسم بحيوية متزايدة، إلا أنه لازال محصور الأفق وضعيف الفحوى والمردودية.

كما تتطلع المدرسة إلى أن تكون فضاء مرجعيا للتفكير والنقاش حول قضايا الإدارة والفعل العمومي، والسياسات التنموية بشكل عام. تحذوها في ذلك المساهمة في صياغة وتقاسم أفكار ومقترحات ملموسة في مجالات السياسة العمومية. كما تسعى من خلال ذلك إلى المشاركة في انبثاق فعل عمومي « evidence based » مستلهم من نقاش عمومي مؤسس ومستنير.

إن هذه المؤسسة، ذات الإرث التاريخي العريق، وهي بصدد تخليد الذكرى السبعينية لتأسيسها، عملت على إعداد برنامج غني بالتظاهرات إحياء لهذه الذكرى التاريخية، منها ما هو احتفالي ورمزي وأخرى ذات حمولة علمية وتحليلية حول القضايا الآنية والمتعلقة بإصلاح الإدارة والفعل العمومي. وفي هذا الإطار، وأملا منها في المساهمة العملية في النقاش والتفكير الوطنيين حول النموذج التنموي بالمغرب، تنظم المدرسة الوطنية العليا للإدارة، تحت الرعاية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، ندوة دولية حول موضوع : «أية **إدارة** للنموذج التنموي المغربي الجديد».

صيغة الندوة ومضامينها

ندوة دولية مبنية على مقاربة جديدة

إن هذه الندوة، التي تنعقد بمقر المدرسة الوطنية العليا للإدارة بالرباط، يومي 1 و2 نونبر 2018، بمشاركة مجموعة من الخبراء الوطنيين والدوليين وكبار المسؤولين، تسعى أن تكون فرصة للمساهمة في التفكير الوطني حول النموذج التنموي المغربي الجديد، انطلاقا من التجربة الوطنية، في أفق تقييمها على محك واقع التفكير والممارسات الناجحة دوليا؛ لاسيما على مستوى تطوير الادارة بهدف جعلها في مستوى التغيرات والتحولات التي تعرفها مختلف المجتمعات والأسواق الاقتصادية في الوقت الراهن.

كما تهدف هذه الندوة إلى تجديد الرؤى حول المواضيع المتعلقة بإصلاحات الإدارة العمومية، من خلال مساءلة مستويات ترابطها بالاستراتيجيات التنموية، والسياسات العمومية المهيكلة والإجراءات التنفيذية والتدبيرية ذات الصلة. كما تلتزم الندوة، إضافة إلى تثمين الأفكار والنقاشات التي ستتخللها، بالعمل على طرح مقترحات حلول من شأنها المساهمة في إغناء مشروع النموذج التنموي الجديد.

تندرج هذه الندوة كذلك ضمن مقاربة تستنبط مقومات المنهجية العلمية من حيث الموضوعية والدقة العلمية، من خلال تقاطع وجهات النظر حول مواضيع دقيقة ومحددة، واستحضار أعمال ومساهمات خبراء وفاعلين عموميين يعود لهم الفضل، على المستوى العالمي، في تشكيل معالم ما بلغته المعارف والخبرات الحالية حول الشأن العمومي والإدارة.

أخيرا، تطرح الندوة للنقاش، إلى جانب الأفكار والنقاشات التي ستتخللها، مداخل من شأنها المساعدة على استخلاص حلول مقنعة وقابلة للتطبيق للمشاكل والإكراهات التي تعاني منها الإدارة المغربية، التي تشكل الهدف الأول لهذا المجهود الفكري.

باختصار، تندرج هذه الندوة في فلسفة «خلايا التفكير» التي تتناول، بشكل جماعي، عددا من الإشكاليات فتتملكها ثم تقترح تسليط الأضواء عليها واقتراح الحلول المواتية لها.

محتويات تتمحور حول التحليل واقتراح الحلول:

تتمحور عملية التفكير التي سيساهم فيها المشاركون في هذه الندوة الدولية حول ثلاث محطات رئيسية تنسجم وثلاث زوايا للنظر وهي بإيجاز:

- **الإدارة بوصفها رهانا محوريا للنموذج التنموي.**

تتمثل هذه المحطة في وقفة تشخيصية لغياب التلاؤم ما بين الطموحات المعلنة في مجال السياسات العمومية والأوراش المؤسساتية والاقتصادية – الاجتماعية الكبرى، من جهة، ومظاهر البطء والاختلالات والصعوبات التي تواجه الإدارة لضمان المواكبة الملائمة لهذه الطموحات، من جهة ثانية.

- **الأشكال الجديدة والمبتكرة للفعل العمومي من زوايا نظر متقاطعة.**

تخصص هذه المحطة الثانية لاستعراض بعض النماذج المبتكرة في مجال الفعل العمومي ودوره في إعادة تحديد السياسات العمومية وفي طرق تفعيلها؛ هذه الأشكال الجديدة التي بدأت في خلخلة الممارسات التقليدية السائدة في المجال العمومي من حيث المنهجيات، وعنصر الزمن، وتوزيع الأدوار ما بين الفاعلين التقليديين في حقل الفعل العمومي.

- **تدبير «إدارة» النموذج التنموي الجديد: ما هي سبل تجديد الفعل العمومي بالمغرب؟**

هذه المحطة الثالثة والأخيرة مخصصة لبلورة حلول يتم عرضها للنقاش بهدف إغنائها وتعزيزها بعناصر الإثبات والاستدلال الكفيلة بتسهيل تملكها من طرف الجهات المقرِّرة المختصة.

تشخيص دينامي للإدارة باعتبارها رهانا مركزيا للنموذج التنموي:

في إطار المقاربات الجديدة المرتبطة بالفعل العمومي، لا تشكل عملية التشخيص مجرد صورة آنية للحالة الراهنة للظواهر المعالجة، بل إن الأمر يتعلق بعملية دينامية حقيقية تساءل عمق الممارسات المعروضة على الملاحظة، من خلال إدراجها ضمن نماذج مرتكزة على المبادئ المؤسسة للمنظور الذي يتم من خلاله تصور الإصلاحات والتفكير في طرق تفعيلها.

وإحالة على النموذج المغربي بالتحديد، يبدو من البديهي أن تكون الإدارة في موضع مساءلة لتفسير التأخيرات والارتباكات في مجال تفعيل الاستراتيجيات التنموية الاقتصادية – الاجتماعية والسياسات العمومية المؤسسة لها. إلا أنه من الضروري إعطاء مضمون ملموس لهذه الأحكام وإدراجها ضمن تشخيص عقلاني وموضوعي قابل للدراسة والتحليل.

من الواضح أن الإدارة المغربية تعاني عجزا كبيرا من حيث القدرة على تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات العمومية المنوط بها تفعيلها ومواكبتها. إن هذا العجز في التنفيذ يسائل مرتكزات الفعل العمومي ومبادئه الأساسية، والتي تتطلب تمحيصا يخول إبراز أوجه القطيعة والتنافر التي من شأنها أن تفسر – لكن من دون أن تبرر – مختلف الاختلالات التي تعاني منها الإدارة.

في ضوء هذا التشخيص، قد يكون من المفيد استحضار النموذج الفرنسي، الذي يشكل مرجعية بالنسبة للمغرب، لاستقاء الدروس الضرورية التي من شأنها المساعدة على استباق معيقات التفعيل المحتملة. وقد تكون الدراسة التاريخية والمقاربة المقارنة للنموذج المغربي ذات جدوى أكبر، سيما إن هي استطاعت أن تستوحي من نفس النموذج المرجعي القدرة على إعادة النظر في ذاتها وعلى الإقدام على «ثورتها الثقافية» الخاصة من خلال فتح ورش تجديدها وتحقيق نتائج ملموسة في هذا الشأن.

مداخل نحو حلول مبتكرة في خدمة تجديد الفعل العمومي بالمغرب:

في إطار هذا السعي الى إيجاد حلول من شأنها تجديد الفعل العمومي بالمغرب، ينبغي للنقاش أن ينصب على الإمكانيات التي توفرها تجربة أساليب وأدوات جديدة، من خلال الاستفادة من الأعمال ومن الجهود الفكرية المرجعية التي يتم تطويرها خصوصا ضمن مختبرات البحث ومختلف المنظمات الدولية السالفة الذكر.

وقد تشكل، في هذا الصدد، المقاربة السلوكية، ومنهج آليات مساءلة القطاعات الحكومية (Delivery Units) أو سلسلات القيادة الآلية (PDIA) بعض الأساليب أو الأدوات المبتكرة الكفيلة بأن تساعد على التفكير في النموذج الجديد للفعل العمومي بالمغرب.

ومن المنتظر أن يشكل هذا البحث في الحلول الممكنة حافزا لبلورة عدد من المقاربات الجديدة فيما يتعلق بتدبير السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

إن طموح هذه الندوة يتعدى أن تكون مجرد مناسبة لاستعراض هذه النماذج المجددة، إذ ستكرس جزءا من أشغالها للانكباب على المبادئ الأساسية العالمية الجديدة لقيادة الفعل العمومي من زاوية الملاءمة والتراكم والاستدامة. فمن المنتظر أن تنبثق عن هذه الأشغال روح من الابتكار، من شأنها تمكين الإدارة من مواجهة المتطلبات الملحة التي تفرضها التحولات الكبرى الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتكنولوجية.

بالإضافة إلى هذا، فمن المنتظر أن تشكل هذه الندوة فرصة فريدة لتحديد وتحليل مختلف الرافعات والتدابير التي تتعين تعبئتها من أجل إبراز إسهام التسيير العمومي في المشروع التنموي الوطني: تكوين الموظفين السامين والأطر العليا، ريادة المجال العمومي، إصلاح الوظيفة العمومية، إلخ...

من جهة أخرى، من شأن التنظيم العملي لهذه الندوة أن يعكس هذه الثلاثية الموضوعاتية؛ حيث ستنتظم موادها على امتداد ثلاثة أنصاف اليوم، وستتمحور حول المحطات الثلاث: التشخيص، الأساليب والأشكال المبتكرة والجديدة للفعل العمومي، وأخيرا المداخل من أجل حلول مبتكرة بالنسبة للمغرب.

Background

Over the last few decades, Morocco has been resolutely engaged in several large-scale projects and reforms. Because of this dynamic process, Morocco is currently initiating a multidimensional thinking process geared towards the renewal of its development model. His Majesty the King called for this renewal upon observing that the current model has reached its limit and turned out to be unable to address the new socio-economic challenges that the Kingdom is facing.

This awareness is arising in a global context marked by geostrategic, economic or political relations witnessing significant development. This will unavoidably extend to the paradigms and structures of economic, social and political resilience. Morocco is for that matter called upon to incorporate these dynamics and reconsider its future choices accordingly, both in terms of the content of development policies and in terms of their management and implementation systems.

Although this long-awaited "new Moroccan development model" is still at the preliminary thinking stage, it is supposed to incorporate an in-depth and systematic renewal of public policy in its initial matrix. One of the major characteristics of this renewal is certainly the ADMINISTRATION, in its broadest sense (as function, body and community).

The administration, along with the whole public sphere, should embark on a deep methodical, systematic and on-going reconsideration; so it can fully undertake its role in steering and implementing the new development model. It will be done

going through all stages of ownership, implementation, monitoring and evaluation.

This message has conspicuously stood out in the recent speeches of His Majesty King Mohammed VI's, including on the occasion of the July 30, 2017 Speech of the Throne. This solemn speech questions the major dysfunctions tainting the public action and project implementation, their monitoring and evaluation. " ... this is mostly due to the inadequacy of joint action, the lack of a national, strategic dimension, inconsistency instead of harmony, disparagement and procrastination instead of entrepreneurship and concrete action."

Consequently, the public debate on public action and the Moroccan administration has been initiated on a large scale. Nonetheless, this debate is bound to be fine-tuned based on the relevant levels of skills and expertise. People should think out of the box, revisit concepts and approaches, and come up with concrete drivers conducive to operational processes and know-how.

Thanks to its mandate, history and institutional roots, the National Higher School of Administration (ENSA) wishes to partake the dynamic process of enriching national public debate in need of further insight and yield.

ENSA intends to become a reference space for thinking and dialogue on issues pertaining to public administration and action, and to development policies in general. It seeks to contribute towards the development and dissemination of tangible public policy ideas and proposals for public officials, civil society, social partners and citizens in general. ENSA aims at promoting evidence-based public action and an informed and thought-provoking public debate.

Proud of its rich history, ENSA is celebrating its 70th anniversary in 2018 building on a long -standing legacy. To celebrate, it has, has prepared a program rich in symbols and events. It intends to play its part in the national thinking process about the development model by hosting an international conference on the topic: **"What ADMINISTRATION for the new Moroccan development model?** »

Format and Content

An international conference geared towards a new approach and efficiency-oriented ambition:

This conference, to be held in the premises of ENSA in Rabat on November 1st and 2nd 2018 with the participation national and international experts together with high ranking officials and decision makers, will be basically tackling the Moroccan case as a launchpad to draw upon and tap into other ongoing experiences and practices with regard to administration reform and relevant areas.

The conference sets out to adopt a new outlook to the complex topics of public action by revisiting its grounds and questioning its interaction with development strategies, game-changing public policies and decision-making processes. It endorses a scientific, objective and rigorous approach, advocating and embracing the confrontation of points of view on specific themes. Likewise, it will draw upon work of experts and public players entrusted with the task of producing the latest in the area of public action and administration.

The conference is keen to provide, in addition to thoughts and debates, pathways likely to lead to viable solutions to the problems and constraints facing the administration in Morocco, as the primary target of this academic effort.

In a nutshell, the conference will operate in a "think-thank" fashion that will address and shed light collectively on a wide range of issues with a view to coming up with tentative solutions.

Content focusing on analysis and solutions:

In this international conference, the participants will overall engage in a thinking process oriented towards three major centerpieces tackled from three perspectives, namely

- **Administration as a key issue of the development model.** Time to diagnose and identify the mismatch between public policy ambitions and major institutional and socio-economic projects, on the one hand, and the slowness, dysfunctions and difficulties that the administration faces to ensure appropriate support for these ambitions;
- **Overlapping perspectives on new and emerging forms of public action.** Time to probe some emerging models of public action and its role in appraising and rolling out public policies. These new forms re-contextualize the methods, the timing and the role of the various prevailing players in the public sphere;
- **The administration of the new development model:** what pathways of renovation for public action in Morocco? This slot is dedicated to working out solutions to be debated and enhanced with arguments, so they can be adopted by the relevant decision-making bodies.

Un diagnostic dynamique sur l'administration comme enjeu central du modèle de développement

In the new underlying trends of public action, conducting a diagnosis is not to be perceived as an immediate snapshot of the issues at hand. This is rather an actual dynamic undertaking that tackles in an in-depth fashion the practices underway by inserting them into models governed by founding principles whereby reforms are their very implementation are thought out.

Regarding the Moroccan case, the administration is repeatedly singled out for criticism when it comes to delays or setbacks encountered in the implementation of socio-economic development strategies, and their underlying public policies. It is necessary to make sense of this criticism by subjecting it to a rational, objective and analytical approach.

The Moroccan administration ostensibly suffers from a major deficit in terms of implementation of strategies and public policies. This deficit in implementation leads to the questioning of the very foundations of public action and its guiding principles. In this regard, it would be wise to pinpoint areas of disruption and inconsistency that may account for the various dysfunctions in the Moroccan administration.

For the purposes of diagnosis, it would be advisable to delve into the French model, which is a framework of reference for Morocco, to draw lessons to help anticipate potential pitfalls of implementation. Retrospective analysis and cross comparison of the Moroccan model will turn out to be a lot more useful and relevant if it manages to tap into this very reference model to question itself and undertake its own "cultural evolution" by triggering its innovation and achieving substantial progress in this regard.

The challenges of upgrading the administration no longer come in conventional measures, which are predictable and seeking to refurbish an image tainted by criticism. As a matter

Cross views and perspectives on new and emerging forms of public action:

of fact, current in- depth and radical shifts are advocating a real paradigm shift in terms of both reform approach and administration upgrading.

The scope of this project should involve a focus on the world's leading centers of expertise and models being adopted a large scale in various socio-economic contexts worldwide. These models showcase emerging approaches pertaining to design and layout of public action. The conference should show how these new forms represent an alternative to the current system and contribute to beef up effective public action.

The main challenge for the conference lies in urging bodies in charge of decision-making, negotiation and management of public action in Morocco to appropriate a whole new growing culture in the circles of international organizations and research laboratories. Morocco is for that matter called upon to understand and be in better command of these new modes and tools related to public action.

Pathways towards creative solutions for the renovation of public action in Morocco:

In attempt to find out solutions for the renewal of public action in Morocco, discussions will be geared towards potential opportunities of testing new modes and tools, making the best of works and thoughts initiated and developed particularly in research laboratories and in various other international institutions.

The behavioral approach, delivery units, PDIA, ... are all part and parcel of the innovative modes and tools that can be sources of inspiration for the thinking process round the "new model of public action in Morocco".

By delving into possible solutions, new approaches pertaining to conducting economic and social policies will certainly be raised and investigated.

Going beyond mere lists of various innovative approaches is one of the key objectives of the conference. A sizable portion of work will also be devoted to the new universal fundamentals of management of public action in terms of adaptation, accumulation and sustainability of these new modes of action. An innovative approach will be pursued to allow the Administration to meet the pressing requirements of major socio-economic, cultural and technological shifts.

Besides, the spotlights will be on levers and mechanisms to be mobilized to highlight and bring to the forefront the contribution of public management in the national development project, including training of senior officials and senior management, public leadership, civil service reform, etc.

The actual layout of the conference should reflect this three-fold dimension divided into three panels spanning over three half-days and taking up the three centerpieces: diagnosis, emerging and new modes and forms of public action and innovative solutions for Morocco.

Programme

Jeudi 1 novembre 2018 de 15h à 15h30

ALLOCUTIONS OFFICIELLES :

Allocution de **M. Saad Eddine ELOTHMANI**, Chef de Gouvernement
Allocution de **M. Mohamed HAJOUI**, Secrétaire Général du Gouvernement
Allocution de **M. Mohamed BENABDLEKADER**, Ministre de la Réforme de l'administration et de la Fonction Publique
Allocution de **M. Rachid MELLIANI**, Directeur Général de l'École Nationale Supérieure de l'Administration

Jeudi 1 novembre 2018 de 15h30 à 18h

SESSION 1: L'ADMINISTRATION COMME ENJEU CENTRAL DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT.

Modérateur : **M. Mohammed BERRADA**, Professeur universitaire, Ancien ministre des Finances

- La rénovation du modèle de développement au Maroc : Les termes du débat,
  M. Noureddine EL AOUFI, Professeur d'Economie à l'Université Mohammed V
- Articulations modèle de développement/Action publique dans la configuration marocaine,
  M. Nizar BARAKA, Président du Conseil Économique, Social et Environnemental
- Regard rétrospectif sur la réforme de l'administration au Maroc (avec focus sur les rapports avec la question du développement),
  M. Adam Knelman OSTRY, Direction de la Gouvernance publique OCDE,
- Analyse rétrospective de la modernisation administrative en France : leçons de l'expérience française (RGPP, management public.)
  M. Nicolas MARTYJASIC, Docteur en Sciences politiques, Conseiller scientifique de l'IGPE, Enseignant à Sciences Po.
- Comment interroger les principes fondateurs de l'action publique pour accélérer le développement?
  M. Mohamed MANCHOUD, Directeur Central au ministère de l'Économie et des Finances et lauréat de l'ENA.

Vendredi 2 novembre 2018 de 9h30 à 12h

SESSION 2 : REGARDS CROISÉS SUR DES FORMES NOUVELLES ET ÉMERGENTES DE L'ACTION PUBLIQUE

Modérateur : **M. Driss BENHIMA**, Ancien ministre

- Problématiques du pilotage et d'implémentation des politiques et actions publiques : Les "Capability traps",
  M. Lant PRITCHETT du « Building State Capability Program » de la KSG/Harvard (cas du PDIA)
- De la conception aux résultats : regard comparatif actualisé sur les « Delivery Units »,
  M. Robert P. BESCHEL
- Nouvelles approches de conception et de gestion des programmes publics,
  M. Abdelghni LAKHDAR, DG du MCA Morocco, lauréat de l'ENA
- L'expérience citoyenne au cœur de la réforme de l'action publique, ou de la start-up à la start-up nation,
  M. Eric VERHAEGHE, Ex membre du conseil d'Administration de l'ENA France, Président de l'APEC et fondateur de la Legatech Tripalio
- Construire et pérenniser les nouveaux modes d'action publique en Afrique : Articulation entre savoirs et actions,
  M. Alioune SALL, Directeur de l'Institut des Futurs d'Afrique

Vendredi 2 novembre 2018 de 15h à 18h

SESSION 3 : L'ADMINISTRATION DU NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT : QUELLES PISTES DE RÉNOVATION DE L'ACTION PUBLIQUE AU MAROC ?

Modérateur : **M. Renaud SELIGMANN,** Manager de la Région MENA à la Banque mondiale

- Gouvernement de l'économie et pilotage de la politique industrielle,
  M. Rabah AREZKI, Économiste en chef de la Banque mondiale
- Comment la rénovation de l'action publique peut-elle impulser l'investissement ? le cas de la réforme des CRI,
  M. Mohamed FAOUZI, Secrétaire Général du ministère de l'Intérieur
- Focus sur les relations public/privé et comment elles doivent évoluer dans le Nouveau Modèle de Développement,
  M. Ahmed RAHHOU, Membre du Conseil Économique, Social et Environnemental
- La contribution du Management public à la transformation du modèle de l'administration,
  M. Karim EL AYNAOUI, Doyen de la faculté des sciences économiques et sociales de l'Université Polytechnique Mohammed VI et Directeur Général de OCP Policy Center.
- Comment rénover la conduite et le pilotage des politiques sociales,
  M. Abdellah SAAF, President du CERSS et ancien Ministre

ALLOCUTIONS OFFICIELLES

أولا- على مستوى التفكير تطمح المدرسة إلى المساهمة في إغناء الأفكار والبحث حول الإصلاحات المتعلقة بالسياسات العمومية والفعل العمومي وذلك من خلال تطوير البحث التطبيقي وتقديم الخبرة والاستشارة،

ثانيا- على مستوى التدبير : تكوين جيل جديد من المسؤولين الإداريين لهم من الكفاءات ما يؤهلهم إلى الإشراف على تنفيذ وتتبع وتقييم البرامج والسياسات العمومية، وذلك من خلال سلك للتكوين الأساسي متجدد ومتطور،

ثالثا- مواكبة تنزيل الإصلاحات بتطوير التكوين المستمر بما يتماشى وديناميةة التحول المنشود للإدارات، و بما يستجيب للحاجيات الضرورية للمواكبة.

وموازاة مع ذلك، فإن المدرسة عملت على إرساء مركز منظومة متكاملة للتدبير العملي لمباريات التوظيف لصالح الإدارات والمؤسسات العمومية ومن شأن هذا الإجراء أن يساعد الإدارات على انتقاء واستقطاب كفاءات عالية حسب حاجياتها كما سيساهم في عقلنة الاعتمادات وترشيد التكلفة التي تتطلبها عملية تنظيم المباريات بالقطاع العام.

كما نطمح إلى تأهيل المؤسسة من أجل أن تكون آلية في خدمة الدبلوماسية الوطنية من خلال تكوينات مفتوحة على المحيط الإقليمي، لا سيما الإفريقي.

حضرات السيدات والسادة

إن المدرسة الوطنية العليا للإدارة واعية تمام الوعي، بالتحول الكبير الذي تعيشه بلادنا في هذه الفترة الحاسمة حيث برز جليا في مختلف الخطابات الرسمية والتقارير الموضوعاتية، أن الإدارة مطالبة بالتجاوب مع هذا التحول ومواكبة التطور بجعلها إدارة في خدمة التنمية وذلك بتأطير النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

ولا أدل على هذا الاستياء العام من مآخذة جلالة الملك محمد السادس ذاته الإدارة العمومية المغربية، في أكثر من مناسبة، على تقصيرها في لعب الدور المنوط بها في الدفع بعجلة التنمية،

إن الإدارة العمومية اليوم بحاجة الى تغيير شبه جذري على أكثر من مستوى؛ فقد أضحت، كما في كل المجتمعات، تضطلع بدور تنموي وازن ، وهو ما يعني ضرورة اضطلاعها بوظائف أكثر فأكثر تعقيدا، تتطلب مستويات عليا من التأهيل والثقافة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كذلك.

والمغرب اليوم بحاجة الى إدارة عمومية أكثر عصرية وإنتاجية، أي إدارة استراتيجية بكل ما تحمله الكلمة من معنى. يقتضي هذا رفع تحديات الابتكار والتجديد في خدمة المرتفق، واستعمال أوسع لتكنولوجيا الإعلام والاتصال، ولاسيما من خلال تسريع وتيرة فرضنة (dématérialisation) الخدمات للمواطنين وللمقاولات على السواء، توخيا لإنجازية أكثر سرعة وشفافية ونجاعة.

لا يختلف اثنان اليوم حول الشروط الضرورية لإسهام الإدارة العمومية في تنمية الأمم، والتي ترتكز أساسا على مبادئ الاستحقاق في التوظيف وقابلية التنبؤ والشفافية، والتدبير الناجع للموارد البشرية، ومن ثم ضمان جودة السياسات والخدمات العمومية نفسها. فالعنصر البشري هو محور تطوير الإدارة بامتياز، مما يطرح إشكالية التكوين، و ملاءمة الأطر القانونية المنظمة للإدارة العمومية في وآليات تدبير الموارد البشرية، والقيادة الكفيلة بتمكين الإدارة الدولة من الاضطلاع بدورها، باعتبارها منظما وميسرا (Etat-Plateforme) . ولعل هذا التحدي يزداد راهنية في سياق تعزيز الجهوية المتقدمة، وتقوية مهام الجماعات الترابية والجهات، وتأهيل كفايات جديدة في مجالات صياغة المشاريع العمومية وتدبيرها وتتبعها وتقييمها . (Les formes nouvelles et émergentes de l'action publique).

حضرات السيدات والسادة،

إن تحديات تجديد النموذج التنموي المغربي من زاوية تجديد الإدارة العمومية لا تنحصر فيما سبق ذكره. فالموضوع أشسع وأعقد، ويتطلب منا التفكير الرصين والمناقشة المعمقة، والخبرة والكفاءة الدقيقتين. وهو ما تسعى المدرسة الوطنية العليا إلى تحقيقه من وراء تنظيم ندوة دولية بهذا المستوى من التنوع في الكفاءات، والغنى في المداخلات، والتي تنتظم في محاور تتقاطع فيها زوايا النظر وتتكامل، وتتنوع المقاربات بين التشخيصي والتقييمي والاستشرافي. كما نطمح بذلك إلى بلورة تصورات مجددة للإدارة العمومية، قادرة على رفع تحديات انبثاق النموذج التنموي الجديد للوطن، مع ما يقتضيه ذلك من مقترحات عملية لمواكبة التغيير، وإحداث القطائع اللازمة، وإرساء الآليات العملية القابلة للترجمة على أرض الواقع على المدى القصير والمتوسط والطويل.

حضرات السيدات والسادة،

لا أخفيكم أنني أعقد على نتائج هذه الندوة كبير الآمال، لكنني واثق من أنها ستشكل قوة حقيقية للاقتراح، ستسهم في إغناء التصور الناظم لنموذج إدارة عمومية مغربية جديدة في مستوى النموذج التنموي الجديد الذي نطمح إليه جميعا، أمة وملكا وشعبا وإدارة عمومية. والله ولي التوفيق.

وفقنا الله جميعا لما فيه خير بلادنا تحت القيادة الرشيدة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله.

والسلام عليكم ورحمة الله.

كلمة السيد رشيد ملياني
المدير العام للمدرسة الوطنية العليا للإدارة

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد رئيس الحكومة،

السادة الوزراء،

السادة رؤساء الجهات ،

السيدات والسادة رؤساء المؤسسات العمومية وممثلي الهيئات الوطنية ،

السيدات والسادة الكتاب العامون والمدراء،

حضرات السيدات والسادة،

إنه لمن دواعي الاعتزاز ، أن أتقدم بالترحيب بالحضور الكريم في هذا اللقاء ، الذي قر عزمنا عقده في هذا اليوم لإعطاء الانطلاقة لأشغال الندوة الدولية حول موضوع «أية إدارة بالنسبة للنموذج التنموي المتجدد بالمغرب ؟».

هذه الندوة التي خص فعالياتها جلالة الملك محمد السادس نصره الله برعايته السامية، معربا في ذات الوقت، عن عرفاننا وامتناننا للجناب الشريف على هذه الالتفاتة المولوية ذات الدلالة العميقة عن الاهتمام الذي ما فتئ يوليه جلالته لهذه المؤسسة، ودورها الريادي في مجال تعزيز وتأهيل الوظيفة العمومية العليا ببلادنا.

وبهذه المناسبة، نشكركم السيد رئيس الحكومة جزيل الشكر على تفضلكم بترؤس هذه التظاهرة، بالرغم من انشغالاتكم والتزاماتكم المتواصلة.

يسعدني أن أرحب بكم في كنف المدرسة الوطنية العليا للإدارة، في ظرف مميز بكل المقاييس. فإننا نلتئم اليوم في هذه المؤسسة العريقة وهي تخلد هذه السنة الذكرى السبعينية لتأسيسها من قبل جلالة المغفور له الملك محمد الخامس طيب الله ثراه. فبوضع لبنات المدرسة المغربية للإدارة آنذاك، وضع رحمه الله أسس الدولة المغربية الحديثة بما كانت تتطلبه من أطر عليا مكونة تكوينا عصريا متينا، وقادرة على المسك بزمام إدارة عمومية فنية، وقيادة مؤسسات الدولة في مرحلة انتقالية دقيقة من تاريخ الوطن.

إن الإصلاح الذي تعرفه المدرسة حاليا يجسد عمقا تاريخيا لهذه المدرسة منذ نشأتها في مرحلة ما قبل الاستقلال سنة 1964، حيث عرفت منذ ذلك الحين عدة إصلاحات شملت مضمونها وجوهرها وذلك على عدة مراحل: بدءا من المدرسة المغربية للإدارة (EMA) والمدرسة الوطنية للإدارة العمومية (ENAP) ثم المدرسة الوطنية للإدارة (ENA).

كما أن هذا الإصلاح نابع عن دمج هذه الأخيرة بالتجربة المتميزة للمعهد العالي للإدارة (ISA)، وانصهار أدوارهما لتنتج عنهما المدرسة الوطنية العليا للإدارة كمؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يعهد إليها تكوين الأطر العليا التي ستساهم في إعداد التصورات والتخطيط والتوجيه والتأطير والإشراف على تنفيذ وتتبع وتقييم البرامج والسياسات العمومية.

وجدير بنا أن نستحضر بكل افتخار منجزات هاتين المؤسستين وإشعاعهما على المستوى الوطني والقاري عبر تكوين وتأهيل كفاءات عليا في شتى التخصصات، تزخر بها الإدارات الوطنية والعربية والإفريقية، حيث تخرج منها آلاف الأطر عملوا على مدى أكثر من سبعين سنة (70) على بناء أسس الإدارة المغربية وحمل مشعل المسؤولية والقيادة بمختلف المرافق العمومية.

وبالفعل، شكلت المدرسة على امتداد هذه العقود، مؤسسة مركزية في تكوين وتأطير أجيال من الموظفين والأطر العليا، ومشتلا لخبرة الكفاءات الوطنية التي تقلدت مسؤوليات الإدارة العمومية على مختلف المستويات وفي شتى مجالات الفعل العمومي، وأنتجت خبراء وطنيين استطاعوا فعلا إرساء أسس الإدارة العمومية العصرية وتقاليد المرفق العمومي بمهنه المختلفة واختصاصاته وقوانينه ومساطيره وأدبياته وممارساته المعيارية.

وإننا واعون تمام الوعي بتعزيز وتجسيد هذه المكتسبات المعرفية وهذا التراكم العلمي، لتحقيق مغزى الرسالة التي ينبغي أن تؤديها المدرسة والمتمثلة في منح تكوين مشبع بأفضل وأرقى الممارسات الإدارية ليصبح خريجوها قادرين على التفاعل الإيجابي مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية ومؤهلين للإبداع والانفتاح على الأفكار الخلاقة.

حضرات السيدات والسادة

لقد جعل الإصلاح الأخير من المدرسة بنظامها الجديد، أداة فعالة لمواكبة وتعزيز الأوراش الإصلاحية الكبرى والمخططات التحديثية التي تستلزم تدعيم القدرات التدبيرية للموارد البشرية والرقي بها إلى مستوى تطلعات الإدارة العصرية.

وينسجم هذا الطموح مع إرادة المدرسة وهدف استراتيجيتها الرامية إلى ارتقائها إلى المكانة التي يجب أن تحتلها كفاعل ريادي هام في دينامية تحول القطاع العام من خلال 3 منطلقات: التفكير والبحث؛ ثم التدبير وبعد ذلك مواكبة التنزيل

بالقيام بمساءلة ذاتية وشاملة للاضطلاع بدورها الأكمل في عملية قيادة وتفعيل النموذج التنموي المغربي الجديد، على مستوى تنزيله، وتتبعه وتقييمه.

ذلك أن تجديد النموذج التنموي يجب أن يواكبه بالضرورة تجديد الإدارة، وإصلاح المرفق العمومي، من خلال مقاربة شاملة وعميقة، تعتمد أساسا على اعتماد الإدارة الرقمية، والتدبير المبني على النتائج، ومراجعة منظومة الوظيفة العمومية، وتحسين الاستقبال وتبسيط الإجراءات والمساطر الإدارية، واعتماد منظومة متكاملة للشكايات، ثم تعزيز النزاهة ومواصلة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد.

كما يعد تكوين العنصر البشري والرفع من قدراته وتأهيله من أهم مقومات إصلاح الإدارة، وهو ما يتطلب اعتماد مقاربات مجددة ومبتكرة في التكوين، تتجاوز الطابع التقليدي، من شأنها تمكين الموارد البشرية من مسايرة مختلف المستجدات على الصعيدين الداخلي والخارجي.

سيداتي، سادتي

في هذا الصدد، أريد هنا التذكير بأن الحكومة باشرت جملة من الإصلاحات الهيكلية، التشريعية والتنظيمية، الرامية إلى ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة في مجال التدبير الإداري وتعزيز قيم النزاهة داخل المرفق العمومي. ومن أهم هذه الإصلاحات:

- المصادقة على مشروع ميثاق اللاتمركز الإداري تنفيذا للتعليمات الملكية السامية، وهو الميثاق الذي يأتي لمواكبة ورش الجهوية المتقدمة وتوفير الشروط اللازمة لضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على الصعيد الترابي وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها، وكذا تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية على الصعيد الترابي؛
- تنزيل مشروع إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار تنفيذا للتعليمات الملكية السامية، من خلال إعداد مشروع قانون يتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار (الذي يوجد قيد المصادقة بالبرلمان). وهو الإصلاح الذي يهدف إلى وضع حد لتعقد المساطر الإدارية، من خلال جعل هذه المراكز بمثابة المخاطب الوحيد للمستثمرين، وفاعلا رئيسيا في إنعاش الاستثمار على المستوى الترابي؛
- الشروع في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي تضم 23 مشروعا موزعا على عشرة برامج منها برنامج تحسين خدمة المواطن، وبرنامج الإدارة الإلكترونية، وبرنامج الشفافية والوصول إلى المعلومة، وبرنامج الرقابة والمساءلة. وهي الاستراتيجية التي حرصت الحكومة جاهدة على تسريع تفعيلها من خلال إحداث اللجنة الوطنية لتتبع تنفيذها والانطلاق الفعلي لاجتماعاتها (مرسوم رقم 2.17. 2 صادر في 2 من محرم 143 (16 أكتوبر 2017) بشأن اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد)؛
- تكريس الحق في الحصول على المعلومات من خلال اعتماد القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات (الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1. 1.1 صادر في جمادى الآخرة 143 (22 فبراير 201) الذي يعد حقا من الحقوق الأساسية التي نص عليها الدستور اعتبارا للأهمية القصوى التي يكتسيها هذا الحق في تعزيز الشفافية والحكامة الجيدة وتكافؤ الفرص وتعزيز الثقة بين الادارة والمتعاملين معها؛
- تفعيل «البوابة الوطنية للشكايات، «www.chikaya.ma» (المحدثة بموجب المرسوم رقم 2.17.26 الصادر في 23 يونيو2017، وانطلق العمل بها بتاريخ يناير 201)، باعتبارها آلية أساسية للتفاعل بين الإدارة والمرتفقين بهدف تلقي تظلماتهم وتتبعها ومعالجتها. وقد لقيت هذه البوابة تفاعلا كبيرا من طرف المرتفقين؛
- تفعيل اللجنة الوطنية للطلبيات العمومية (المحدثة بموجب المرسوم رقم 2.14. 67 الصادر في 21 سبتمبر 201)، حيث تم تنصيب رئيسها وأعضائها بتاريخ 1 يناير 201. ويعد تنصيب هذه اللجنة من أهم الإصلاحات التي حرصت الحكومة خلال السنة الأولى من ولايتها باعتبارها حلقة أساسية في مسلسل تخليق الحياة العامة وتعزيز قيم الشفافية والنزاهة في تدبير واستعمال المال العام.

سيداتي، سادتي.

إن الحكومة عازمة كل العزم على مواصلة تنزيل ورش تطوير وتحديث الإدارة العمومية من خلال مختلف البرامج الإصلاحية الرامية إلى تقويم العمل الإداري والرفع من أدائه وفعاليته، وذلك بالموازاة مع ورش إعداد التصور الخاص بالنموذج التنموي الجديد الذي دعا إليه جلالة الملك حفظه الله.

وأخيرا، أتقدم بالشكر مجددا للسيد المدير العام للمدرسة الوطنية العليا للإدارة على حسن إعداد هذه المناظرة العلمية الهامة، والتي أتمنى أن تكلل أشغالها بالنجاح، ولي اليقين أن ما سيُسفر عنه من توصيات وخلاصات ستساهم لا محالة في إثراء النقاش الحالي حول تجديد النموذج التنموي لبلادنا.

كلمة الدكتور سعد الدين العثماني
رئيس الحكومة

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه،

السيدات والسادة ضيوف المملكة المغربية

السيدات والسادة الوزراء،

السيدات والسادة كبار الموظفين،

السيدات والسادة، الحضور الكريم...

أود بداية أن أشكر المدرسة الوطنية العليا للإدارة، هذه المؤسسة الوطنية العريقة التي اختارت أن تخلد الذكرى السبعينية لتأسيسها بتنظيم ندوة دولية في موضوع بالغ الأهمية: «أية إدارة للنموذج التنموي المغربي الجديد». كما أحرص على التذكير بأهمية إحداث المدرسة الوطنية العليا للإدارة نتيجة دمج المدرسة الوطنية للإدارة، و «المعهد العالي للإدارة»، باعتباره إصلاحا مؤسساتيا هاما لمواكبة مسلسل التأهيل الإداري، عبر مد مختلف المرافق الإدارية بأطر عليا ذات كفاءة وخبرة إداريتين من خلال التكوين العالي والمتكامل.

وعلاقة بالمناسبة، أريد التأكيد على أهمية الموضوع وراهنيته على اعتبار أن بلادنا مقبلة على ورش تجديد نموذجها التنموي الذي دعا إليه صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، وهو ما يجعل من هذا اللقاء فرصة علمية متميزة للإسهام في التفكير الجماعي وإغناء النقاش العمومي حول الخيارات والمحددات الكبرى الموجهة لمشروع نموذج تنموي جديد كفيل برفع التحديات الآنية والمستقبلية لبلادنا على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وعلى مستوى التموقع الإقليمي والدولي للمغرب، نموذج يقوم على برنامج شامل لتحديث هياكل الاقتصاد الوطني ولتكريس مبادئ الحكامة الجيدة وتعزيز رأس المال البشري.

وفي هذا الصدد، ومن خلال الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الوظيفة العمومية العليا بتاريخ 27 فبراير 201، اعتبر جلالة الملك أن النموذج التنموي لبلادنا قد بلغ مداه، ولم يعد قادرا على تحقيق التنمية الشاملة، والاستجابة لانتظارات المواطنين، بسبب صعوبات كثيرة، من بينها ضعف أداء الإدارة، وقلة الكفاءة والابتكار، وافتقادها لقواعد الحكامة العمومية الجيدة، داعيا جلالته إلى وضع مفهوم الخدمة العمومية في صلب النموذج التنموي الجديد الذي دعا إليه جلالة الملك، من خلال إصلاح شامل وعميق للإدارة العمومية.

كما أن التفكير في صياغة النموذج التنموي الجديد هو مناسبة لترصيد المكتسبات التي حققتها بلادنا إن على مستوى الاستقرار السياسي وترسيخ البناء الديمقراطي، أو على مستوى الانفتاح الاقتصادي، والتي جعلت العديد من الهيئات الدولية المختصة تنظر إليها باعتبارها نموذجا يحتذى به على الصعيد الإقليمي، وهو مناسبة أيضا لتقييم النموذج التنموي الحالي بهدف رصد النقائص التي يتعين تداركها بما يمكن المغرب من إرساء نموذج تنموي جديد كفيل بتأهيله للالتحاق بركب الدول الصاعدة.

ولعل ذلك يأتي أيضا في سياق المؤشرات المحققة ببلادنا والتي تدل على تسجيل طفرة مهمة للاقتصاد المغربي وقدرته على امتصاص الصدمات، سواء منها الناتجة عن عوامل داخلية كالجفاف أو المترتبة عن عوامل خارجية كالأزمات الاقتصادية وارتفاع أسعار المواد الأولية، وكذا قدرته على استقطاب استثمارات أجنبية مهمة في مجالات حيوية واعدة كالصناعة والطاقة والطاقات المتجددة.

وأريد هنا التنويه، بالمناسبة، بالنتيجة التي حققها المغرب في التقرير السنوي للبنك الدولي حول ممارسة الأعمال (Doing Business)، حيث تقدم ب مراتب مقارنة بالسنة الماضية، منتقلا من المرتبة 6 إلى المرتبة 60 من أصل 0 1 دولة (وفق التقرير الذي صدر يوم الأربعاء 31 أكتوبر 201). ولقد تصدر المغرب بذلك ترتيب دول شمال افريقيا، كما حصل على المرتبة الثانية في منطقة «مينا» «MENA»، والمرتبة الثالثة على صعيد القارة الافريقية. هذه المرتبة المشرفة، والتي تشجعنا على مواصلة الجهود لتحقيق طموح ولوج دائرة الاقتصادات الخمسين الأوائل عالميا في هذا التقرير في أفق سنة 2021، جاءت تتويجا لمسلسل من الإصلاحات الهيكلية في مجال تبسيط المساطر الإدارية بممارسة الأعمال وشفافيتها وفعاليتها.

وبالإضافة إلى تحسين تنافسية وجاذبية الاقتصاد الوطني، مكنت المكتسبات المحققة من إعطاء الأولوية للتنمية البشرية التي تجسدت في تخصيص موارد مالية مهمة للقطاعات الاجتماعية، وإطلاق عدة برامج تتوخى توسيع مجال الحماية الاجتماعية، ودمج الشباب في مسلسل التنمية.

وعلاقة بذلك، نجد التفكير حول تجديد النموذج التنموي الوطني يسائل دور الإدارة في مواكبة إعداد وتنزيل هذا النموذج الجديد باعتبارها الآلية الأساسية لتنفيذ السياسات والبرامج العمومية، من خلال إرساء نظام حكامة فعال قائم على تعزيز تنسيق والتقائية إعداد وتنفيذ السياسات والبرامج العمومية وإعادة تحديد الأدوار المنوطة بالإدارة بكافة مكوناتها. فالإدارة مطالبة

وفي هذا الصدد، فإن المدرسة الوطنية العليا للإدارة، باعتبارها مؤسسة متخصصة في تكوين النخب الإدارية العليا، مطالبة بالتركيز في برامجها التكوينية على الجوانب المهنية والتطبيقية، بغاية إمداد الإدارات العمومية والجماعات الترابية بأطر كفأة متمتعة بقدرات تدبيرية عالية.

وعلاوة على تطوير منظومة التكوين، تتيح وسائل التواصل والتكنولوجيات الحديثة أفاقا واسعة أمام الإدارة لتعزيز مهنيتها وتحقيق نقلة نوعية في أساليب اشتغالها، وذلك من خلال إدماج آليات التدبير الرقمي في مختلف أوجه نشاطها الإداري ؛ الشيء الذي من شأنه، على الخصوص، تعزيز الشفافية في المعاملات والتسريع من وتيرة تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية..

حضرات السيدات والسادة ؛

بذلت الإدارة المغربية في السنين الأخيرة مساع حثيثة في اتجاه الاقتراب من مواصفات الإدارة المواطنة أو الإدارة الخدوم، بما يستتبعه ذلك من ضرورات التحول من وضعية الإدارة الآمرة إلى وضعية الإدارة التي تضع نفسها في خدمة المواطن: المراعية لانشغالاته، والحريصة على التجاوب مع انتظاراته.

بيد أن المحصلة النهائية في هذا المجال لا تبعث تماما على الارتياح، كما يتضح ذلك من استمرار وظيفة الاستقبال، التي قد تبدو أمرا غاية في البساطة، لكنها تعد مدخلا أساسيا للإدارة المواطنة، لكونها تشكل أول فرصة للاتصال بين المواطن والإدارة، يكون المرتفق من خلالها انطباعه الأول عنها، وهو الانطباع الذي يظل راسخا في ذاكرته لأمد طويل.

وهكذا، فبالنسبة للإدارة المغربية، على الرغم من وجود إطار قانوني ينظم وظيفة الاستقبال، تجسده عدد من الدوريات والمناشير الموجهة، فإن هذه الوظيفة لم ترق إطلاقا إلى طموحات وانتظارات المرتفقين. ومرد ذلك إلى اختزال عدد الإدارات لوظيفة الاستقبال في توفير وتهييئ البنيات المادية دون إيلاء الجانب العلائقي والمعاملاتي العناية التي يستحقها. فما جدوى إحداث ولوجيات لذوي الاحتياجات الخاصة بمواصفات مثالية أحيانا، أو توفير قاعات انتظار فاخرة، إذا لم يجد المرتفق المعني الاستقبال الجيد والاهتمام اللائق أو لم يحصل على المعلومة أو الخدمة المطلوبة ؟

وفي سياق إعدادها لمواكبة النموذج الجديد للتنمية، فإنه ينبغي السمو بوظيفة الاستقبال من خلال إسناد هذه المهمة لأطر ذات كفاءة وتكوين ملائم في مجال العلاقات العامة والتواصل، ملمة بالتنظيم الداخلي للإدارة وتوزيع المهام داخلها، حتى تجعل من المرفق العمومي فضاء للمعاملة الإنسانية الراقية. وأخص بالذكر إدارات الشبابيك.

وعلى كل، فإن استمرار إسناد وظيفتي الاستقبال والإرشاد في بعض الإدارات العمومية للأطر التنفيذية دون غيرها ليس قدرا محتوما !

هذا، ومن جهة أخرى، وفي ظل الاستعمال المتنامي لوسائل التواصل والتكنولوجيات الحديثة والمتطورة من قبل المواطنين، أصبح من الضروري التفكير في آليات بديلة للاستقبال تتلاءم مع طبيعة الانشغالات الجديدة لدى المرتفقين.

وبخصوص هذا التطور الأخير، يمكن هنا أيضا للمدرسة الوطنية العليا للإدارة أن تواكب هذه المتغيرات التكنولوجية عن طريق إقرار في برنامجها التكويني الأساسي وحدات دراسية متخصصة في مجال الاستقبال الإلكتروني أو الرقمي.

حضرات السيدات والسادة؛

إن المغرب، في سعيه نحو إرساء نموذج جديد للتنمية، بحاجة إلى إدارة مسؤولة تمتلك القدرة الفعلية على قراءة التطورات السريعة التي يشهدها المجتمع وإعداد سياسات عمومية ملائمة، قمينة بمواجهة مختلف التحديات الاقتصادية: الداخلية والخارجية، والعمل على تنفيذها؛ إدارة قادرة على أن تبعث بإشارات محلمئنة للمستثمرين المغاربة ولشركائها الاقتصاديين الأجانب لتحفيزهم على المزيد من المبادرات الاستثمارية في البلاد.

وفي هذا الصدد، أرى أن النخب الإدارية العليا المتمتعة بالسلطات التقريرية، المجاورة للمستويات السياسية، تضطلع بمسؤوليات جسيمة في سبيل الدفع بالإدارة نحو هذا التوجه المتمثل في بناء إدارة مسؤولة.

وتشكل المقاربة التعاقدية وفق الأهداف، أداة لتعزيز الثقة بين هذه النخب العليا والدوائر السياسية التي تعمل تحت إمرتها، كما تشكل هذه المقاربة أيضا آلية لتعزيز التقارب بين هذه النخب العليا والمستويات الإدارية التنفيذية، لا سيما منها الإدارة الوسطى التي تضطلع بمهام لا يستهان بها في مجالي تزويد المستويات العليا بالبيانات والمعلومات ومتابعة إجراءات تنفيذ القرارات المتخذة. وعليه، فإن ضمان انخراط الإدارة الوسطى في تجسيد التوجه نحو بناء إدارة مسؤولة أمر غاية في الأهمية.

ومن جهة أخرى، فإن إرساء أسس إدارة مسؤولة يستوجب، علاوة على ما سبق، إشاعة ثقافة التدبير الحديث القائم على مبدإ الاستحقاق عند التقييم، وتنمية روح العمل الجماعي والمشترك بين الإدارات بغية توفير الشروط الموضوعية لالتقائية السياسات العمومية.

تلكم، حضرات السيدات والسادة، بعضا من الأفكار التي ارتأيت أن أساهم بها في هذا اللقاء العلمي المتميز الذي لا يسعني إلا أن أهنئ من جديد إدارة المدرسة الوطنية العليا للإدارة على تنظيمه ودعوة ثلة من الشخصيات المرموقة للمساهمة بأفكارها ومداخلاتها لتنوير السلطات العمومية ببلادنا في بحثها عن أفضل السبل لنجاح النموذج الجديد للتنمية.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته

كلمة السيد محمد الحجوي
الأمين العام للحكومة

بسم الله الرحمان الرحيم

السيد رئيس الحكومة المحترم ؛

حضرات السادة الوزراء المحترمين ؛

حضرات السيدات والسادة المحترمين من الشخصيات السامية المغربية والأجنبية والخبراء والأساتذة المشاركين في هذا اللقاء العلمي ؛

السيد مدير المدرسة الوطنية العليا للإدارة، زملائي الأساتذة القارين بالمؤسسة ؛

حضرات السيدات والسادة ؛

يسعدني كثيرا أن أتناول الكلمة في مستهل الجلسة الافتتاحية لهذا اللقاء العلمي المتميز الذي تنظمه المدرسة الوطنية العليا للإدارة، بمناسبة الذكرى السبعين لإحداثها. هذه المؤسسة التي تربطني بها وشائج قوية للغاية.

فمنها بدأت مساري الوظيفي وقضيت في كنفها مدة ليست بالقصيرة وظلت علاقتي بها وطيدة وتابعت عن قرب مختلف الإصلاحات التي طالتها بهدف تقوية دورها في تطعيم الإدارات العمومية بالكفاءات العليا التي تحتاجها.

وأشكر المسؤولين على هذه المؤسسة العتيدة على إتاحتهم الفرصة لي للمشاركة في هذا الجمع الرفيع المستوى للتفكير والإسهام برأيي في موضوع ذي أهمية قصوى بالنسبة لمستقبل بلادنا: ألا وهو مستلزمات النموذج الجديد للتنمية الذي دعا إليه صاحب الجلالة محمد السادس نصره الله.

إنه من حقنا، بل من واجبنا أن نتساءل عن مواصفات الإدارة العامة التي نراها كفيلة بالتناغم مع النموذج الجديد للتنمية، أيا كانت مكوناته وأبعاده.

هذا ومن منطلق تجربتي واحتكاكي بقضايا إصلاح الإدارة، يمكنني أن أجزم بأن مداخل تطوير الإدارة وملاءمتها مع التحولات الجديدة، عديدة ومتنوعة، وليس في نيتي ولا في مقدوري بسطها أمامكم في مجملها، بيد أنني اخترت عن قناعة، في سياق تناولي للتساؤل المطروح، أن أركز في مداخلتي هاته، على ثلاثة أبعاد أرى أنها تشكل ركائز أساسية أو مداخل أساسية لبناء إدارة جديدة، فعالة، قادرة على مصاحبة النموذج الجديد للتنمية والتجاوب مع متطلباته، يقينا مني بأن معالجة المشاكل المترتبة عن هذه الأبعاد، ستعبد الطريق لا محالة نحو إصلاحات أخرى.

ويتعلق البعد الأول بضرورة تعزيز الطابع المهني لعمل الإدارة فيما يتجلى البعد الثاني في وجوب الانتقال بالإدارة من وضع الإدارة الآمرة إلى وضع الإدارة الخدوم، بما تحقق معه أهداف الإدارة المواطنة، وأخيرا يتعلق البعد الثالث بإشاعة ثقافة المسؤولية داخل دواليب الإدارة.

حضرات السيدات والسادة؛

في اعتقادي أن الارتقاء بالجانب المهني في الإدارة يعد من الإصلاحات الجوهرية والملحة التي يتعين الانكباب عليها لتحسين الأداء وعقلنة القرار العمومي وتجويد الخدمات الإدارية، وتأهيل الجهاز الإداري لمصاحبة النموذج الجديد للتنمية.

ويقتضي هذا الإصلاح في نظري إغناء النظام الحالي للوظيفة العمومية القائم على الخدمة الدائمة بمقتضيات تنهل من نظام التشغيل الذي يعطي الأولوية في التوظيف وفي الارتقاء الوظيفي للجوانب المتعلقة بالأداء المهني والمهارات الشخصية لدى الأفراد.

حقا، لقد بذلت الإدارة المغربية جهودا لا يستهان بها في مجال توصيف وتصنيف الوظائف وإعداد دلائل مرجعية للمهن المتداولة داخل الوظيفة العمومية، بيد أن هذه الجهود نأمل في بلورتها على أرض الواقع ضمن سياسات تدبير الموارد البشرية المعتمدة: وهكذا، يتعين مثلا إقرار هندسة جديدة تفضي إلى التقليص من عدد الأنظمة الأساسية الخاصة بناء على توصيف دقيق ومحكم للإطارات والكوادر الإدارية؛ كما يتعين استغلال الدلائل المرجعية للمهن المتاحة في عمليات التوظيف بما يمكن من انتقاء عناصر تتوفر على الكفاءات المهنية المطلوبة.

ويعد النموذج الجديد للتنمية فرصة سانحة أمام الإدارة للقيام بهذا التحول العميق المتمثل في المزاوجة بين نظام الخدمة الدائمة ونظام التشغيل، لما يتيحه هذا الأخير من مرونة وقدرة على التكيف مع مختلف الأوضاع، على غرار ما أقدمت عليه العديد من الدول.

ومن جهة أخرى، فإن التسريع بالإصلاحات في هذا المجال، ستتيح لبرامج التكوين المستمر واستكمال الخبرة تعزيز مهنية الإدارة، وذلك عن طريق استدراك النقص الملاحظ لدى شريحة واسعة من الموظفين في حاجة ماسة إلى التوفر على المهارات المطلوبة لمزاولة المهام المنوطة بها.

ولن أجانب الحقيقة إذا صرحت بأن تعزيز منظومة التكوين المستمر بالإدارات العمومية بات مطلبا ملحا، سيما بعد المصادقة على ميثاق اللاتمركز الإداري الذي يوسع من صلاحيات ومسؤوليات المصالح اللامركزة. ومما لا شك فيه، أن استكمال التكوين يعد من الرهانات الأساسية لإنجاح مشروع اللاتمركز الإداري، طالما أن التجربة أبانت بوضوح أنه لا يكفي في مثل هذه الإصلاحات الهيكلية نقل السلطات التقريرية والموارد المواكبة لها، دون إقرار برنامج طموح لتأهيل الموارد البشرية المدعوة لمزاولة هذه السلطات.

لمرجو واقعا ملموسا متكامل البناء وقادرا على جعل المرفق العام فاعل أساسي في عملية التنمية.

- **ثالثا: تدبير الموارد البشرية:**

إن الموارد البشرية هي قوام الإصلاح وركيزته الأساسية كيفما كانت طبيعة الإصلاح ومجاله، سواء تعلق الأمر بتحسين الأداء الإداري أو تفعيل النموذج التنموي أو غير ذلك، وعليه فتدبير الموارد البشرية يجب أن يحظى باهتمام خاص وبعناية تليق بدوره المحوري. لذا كان لزاما إعادة النظر ليس فقط في الآليات المعتمدة لتدبير الموارد البشرية وإنما توجيه هذا التدبير نحو آفاق أوسع وإرساءه على مقاربة جديدة تروم تعبئة كل الكفاءات، وتقييمها، وتثمينها واستثمارها بما يخدم المرفق العام ويرفع من جودة خدماته.

من أجل ذلك وضعنا تدبير الموارد البشرية كأهم روافد التحول التدبيري الذي نطمح الى توطيده. ويتأسس هذا التحول التدبيري، على التدبير بالكفاءات من خلال تنزيل عدة مشاريع تتعلق أساسا بإعادة هيكلة الوظيفة العمومية العليا والمتوسطة، وتطوير منظومة الولوج إلى الوظائف العمومية أو منظومة تقييم الأداء والتكوين المستمر، وكذا إحداث مرصد وطني للموارد البشرية بالإدارات العمومية، إلى غير ذلك من المشاريع الأخرى.

- **رابعا: الابتكار والإدارة الرقمية:**

ان مسألة الابتكار مسألة حساسة، فهي من ناحية ترتبط بجودة تدبير الموارد البشرية كما أشرنا إلى ذلك من جهة، ومن جهة أخرى بتوفير بيئة إدارية تحفز على الابتكار وتشجعه.

وإذا كان الابتكار هو مفتاح تنافسية القطاع الخاص فإن الأمر كذلك بالنسبة للإدارة نظرا لحجم المسؤوليات الملقاة على كاهلها وندرة الموارد الموضوعة رهن إشارتها. فالتوفيق بين حجم هذه المسؤوليات من جهة وضرورة ترشيد الموارد بجميع أشكالها من جهة أخرى، يفرض التفكير في أساليب جديدة ومبدعة على جميع مستويات آليات إشتغال الإدارة، وفي جميع مراحل تدخلها.

إن استحداث أسلوب أكثر فاعلية، وإيجاد حلول أسهل وأنجع لمشكلات معقدة، أو توفير خدمة إدارية بشكل أكثر ولوجا ويسرا، هو وجه من أوجه الابتكار.

ولعل المجال الأكثر طلبا للابتكار وتأثرا به هو مجال الإدارة الرقمية: فتطوير الخدمات العمومية الرقمية وما يقتضي ذلك من تحول إليكتروني، ومعالجة البيانات وتوفيرها واستحداث التطبيقات والمنصات الذكية كلها روافد تصب في تحسين جودة الخدمات العمومية وبالتالي دعم عملية الإصلاح على جميع الأصعدة.

وقد أعدت الوزارة مجموعة من المشاريع تروم وضع كل ما تتيحه الثورة الرقمية من فرص وإمكانيات في خدمة المواطن.

ولا يفوتني أن أخص بالذكر كذلك، في الأخير، بُعدا لا يمكن الاختلاف حول أهميته بل طابعه الحيوي وهو البعد البيئي: فكلنا نعلم حجم الضغط التي تمارسه الحاجة الى تنمية اقتصادية واجتماعية مطردة على البيئة بجميع مكوناتها. وإن هذا المعطى يضع الإدارة أمام مسؤولياتها في الحفاظ على البيئة. ولا شك أن عملية المحافظة على البيئة تبدأ أولا من داخل الإدارة ومن تفاصيل اشتغالها اليومي وكيفية استعمالها للموارد والوسائل مع اعتماد مبادئ الإدارة المسؤولة إيكولوجيا واحترام معايير حماية البيئة.

أيها السيدات والسادة،

إن ما حققه المغرب من إنجازات وتراكمات لجدير بالتنويه. ولا شك أن التفكير في نموذج تنموي جديد، يعكس الرغبة في مواصلة المسار الإيجابي الذي اتخذه المغرب لكسب رهان التنمية وفتح قنوات جديدة لتثمين ما تم إنجازه وتدارك مكامن القصور ورفع تحديات جديدة. وهو أمر لن يتأتى إلا بنموذج تنموي يبني، في تقديرنا، على أربعة أعمدة أساسية:

- مواصلة تعزيز ودعم التطوير المؤسساتي الذي طالما شكل الدعامة الأساسية فيما حققه المغرب من تقدم؛
- وضع سياسات عمومية متطورة والسهر على التقائيتها وتفعيلها طبقا لمبادئ الحكامة الجيدة؛
- تحقيق تنمية بشرية مستدامة تستند إلى تعليم وتكوين بالجودة المطلوبة ثم إلى إدماج وتأهيل يجعلان المواطن أول فاعل في التنمية وأول مستفيد منها؛
- الالتزام بقيم النزاهة والشفافية والتسامح والتعاون وغيرها من القيم الكونية المثلى التي وضعت عدة دول، تبنتها بشكل جماعي وفعلي، في مصاف الدول المتقدمة.

وختاما، أود التأكيد على أن الإصلاح والسير على درب التقدم والازدهار طموحنا جميعا. وهو طموح مشروع بل ضروري يقتضي منا التحلي بمزيد من التفاني والالتزام لأن الأمر يهمنا جميعا كمسؤولين وكمواطنين وبنفس الدرجة.

ولا يسعني إلا أن أتمنى النجاح لأشغالكم والتي، لا شك، ستثمر أفكارا جديدة وتوصيات ستسهم في بناء التصور المشترك للنموذج التنموي الجديد الذي نطمح إليه جميعا.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

- تحول تخليقي يدعم قيم النزاهة والشفافية من خلال عدة إجراءات أهمها متابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وتفعيل قانون الحق في الحصول على المعلومات.

- تحول تدبيري من خلال إعادة النظر في أساليب اشتغال الإدارة: لا سيما ما يتعلق بأساليب تدبير الموارد البشرية. وكذلك من خلال تثمين وتبادل التجارب الناجعة سواء بالقطاع العام أو الخاص.

- تحول رقمي يتأسس على التفاعل مع الثورة الرقمية التي يشهدها العالم بمواصلة المجهودات على مستوى التحول الإلكتروني وجعله رافعة للنجاعة الإدارة ودعامة أساسية لباقي مستويات التحول المذكورة سواء منها التنظيمي أو التدبيري أو التخليقي.

السيدات والسادة،

أود أن أركز هنا بشكل خاص، من بين كل هذه التحولات وآليات توجيهها والتحكم فيها، على الأساسيات التي لا محيد عنها لإنجاح الإصلاح، ونخصها بالذكر لامتداد تأثيرها ليس فقط على إصلاح الإدارة وتقوية دورها والرفع من مستواها وإنما على دينامية التنمية بشكل عام.

- **أولا نمط الحكامة**

كما تعلمون فقد خصص الدستور بابا كاملا للحكامة الجيدة بحيث حدد مبادئها العامة وأخضع سير المرافق العمومية لمعاييرها.

فإذا اتسم العمل الإداري بالشفافية وتحلى القائمون عليه بالنزاهة وتميزت أدوارهم وتدخلاتهم بالانسجام والالتقائية، أصبحت للإدارة المصداقية التي تستمد منها علاقاتها بالمواطن محتواها ورصيدها من الثقة، وكان لها الدور الذي تستمد منه شرعية وجودها، والأكثر من هذا، يسهل تنزيل كل التحولات والإصلاحات دون أن تفقد محتواها.

فالشفافية تعني حرص الإدارة على توفير المعطيات والمعلومات المتعلقة بسيرها، سواء تعلق الأمر بالقرارات والسياسات المتخذة، أو النتائج المحققة.

إن إرساء الشفافية كقيمة وكأسلوب، وكالتزام تجاه المواطنين، يضع الإدارة أمام مسؤولياتها، ويعزز علاقات الثقة بينها وبين المواطنين ويدعم بالتالي أدوارها ومهامها.

إن الجهود المبذولة على هذا المستوى والتي كرسها قانون الحق في الحصول على المعلومات والتي توجت بانضمام المغرب لمبادرة الحكومة المنفتحة، يجب أن تتواصل وأن تحظى من الزخم ما يجعل من الشفافية ليس فقط معطى إصلاحي أو مرحلي وإنما قيمة ثابتة ومبدأ عام لا يستقيم سير المرافق العمومية إلا بتفعيله.

إذا كانت الإصلاحات الدستورية والمؤسساتية ومجموع الإجراءات القانونية والتنظيمية والعملية التي تم القيام بها وعلى رأسها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، تؤكد التزام المغرب بتعزيز قيمة النزاهة عبر محاربة كل أشكال الفساد وإرساء آليات الرقابة والمساءلة، فإن مجموع الإجراءات المذكورة لن تحقق أهدافها إلا بتوسيع دائرة الفاعلين فيها وإدراجها في تحول تخليقي يتكامل فيه التربوي والتوعوي بما هو زجري ووقائي.

كما أن الإحساس العام بتفشي ظاهرة الفساد لا يجب أن يحجب عن أنظارنا ما يتحقق من إنجازات لتطويقها ولا يجب أن يثنينا عن مضاعفة الجهود للقطع بشكل نهائي مع جميع تمظهراتها.

وإذا كان الحديث عن الحكامة لا يستقيم دون الحديث عن ركيزتي الشفافية والنزاهة، فأن مسألة التقائية البرامج والسياسات العمومية ليست أقل ركائز الحكامة أهمية، بل هي محورها ومبتغاها.

إن تشتت الجهود وعدم تحقيق البرامج العمومية لكل أهدافها، وغياب التعاضد على مستوى استعمال الوسائل، رغم تعدد البرامج والسياسات القطاعية وأهمية الموارد المرصودة لها يغني عن تبيان دور الالتقائية في الرفع من وقع هذه السياسات.

فالتصور المندمج لهذه السياسات والتفعيل المشترك لها وتحقيق أكبر قدر من التناغم والانسجام على مستوى أهدافها وتقييمها وتقويمها على هذا الأساس، أمر لا محيد عنه لرفع أثرها وإلا فهدر الوقت والموارد سيكون سمة بارزة لنمط حكامة لن يكون ممكنا معه رفع تحدي التنمية.

- **ثانيا: تكريس ثقافة المرفق العام:**

يتم تنظيم المرافق العمومية حسب الفصل 4 ا من الدستور على أساس المساواة بين المواطنات والمواطنين في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني والاستمرارية في أداء الخدمات.

فتفعيل هذه المبادئ على أكمل وجه في تنظيم المرافق العمومية وفي تقديم خدمات هذه المرافق طبقا لمعايير الحكامة الجيدة، لا يتحقق إلا بالتحديد الواضح لهذه المعايير والالتزام الجماعي بترجمتها كمحددات أساسية في تنظيم المرفق وسلوك الموظف والعلاقة مع المواطن. وكما تعلمون فقد نص الدستور في الفصل 7 امنه، على إعداد ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية.

وبفضل عمل جاد وتشاركي، وكما التزمت الحكومة بذلك، تم إعداد مشروع ميثاق يتضمن المبادئ العامة للمرفق العام والحكامة الجيدة انطلاقا من أهداف تروم الرفع من نجاعة المرفق العام وتكريس قيم الشفافية والنزاهة كما ذكرنا سابقا: ووضع المرتفق في صميم عمل المرافق العمومية.

وسيمكن هذا الميثاق، بدون أدنى شك، من إحداث التراكم الكافي لخلق ثقافة جديدة وترسيخ قيم مثلى وبالتالي يصبح الإصلاح

كلمة السيد محمد بنعبد القادر
الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية

السيد رئيس الحكومة،

السيدات والسادة الوزراء،

حضرات السيدات والسادة.

أود في البداية أن أعبر لكم عن سروري بالمشاركة في أشغال هذا الملتقى الهام والذي يندرج في إطار دينامية التفكير الرصين والتصور التشاركي لنموذج تنموي جديد ببلادنا. وإسهاما في هذا النقاش البناء، سأتناول موضوع إصلاح الإدارة كدعامة أساسية لتفعيل هذا النموذج التنموي.

إن إعادة النظر في النموذج التنموي المعتمد، مطلب تفرضه التحولات والتطورات التي تطرأ على المستوى الوطني والدولي. ففي سياق دولي يتسم بالثورة الرقمية والتموقعات الجيوستراتيجية والتحديات الديموغرافية وتدفقات الهجرة وهي تحولات متسارعة تعكس حدة التنافس بين الدول لكسب رهانات التنمية وتتميز بعدم الوضوح contexte d'incertitude، لا يملك أي سياق وطني إلا أن يتفاعل وأن يتأثر بهذه التحولات مما يقتضي تقييم نماذج التنمية وتحيينها أو تجديدها.

ولا أدل على ضرورة إعادة النظر في النموذج التنموي من الأهمية التي يوليها صاحب الجلالة نصره الله لهذا الموضوع من خلال خطب ورسائل جلالته.

فقد حددت خطب ورسائل صاحب الجلالة، باعتبارها مرجعا للسياسات العمومية وخارطة طريق لبرامجها، معالم وركائز النموذج التنموي الجديد، التي تتمثل أساسا في القدرة على الحد من الفوارق والتفاوتات وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية والترابية ومواكبة التحولات الوطنية، وذلك بعد التشخيص الدقيق لمكامن الخلل، والتأكيد على أهمية ما تم تحقيقه من إنجازات مكنت بلادنا من كسب رهان البناء الديموقراطي والتحوير المؤسساتي ووضعها على طريق رفع التحديات الكبرى المطروحة على مستوى التنمية بجميع أبعادها.

كما أن تكليف صاحب الجلالة لجنة خاصة مهمتها تجميع المساهمات وترتيبها وهيكلتها وبلورة خلاصاتها في منظور استراتيجي شامل ومندمج، يساءل كل القوى الحية ببلادنا، ويضعنا جميعا أمام مسؤولية المساهمة، كل من موقعه، وفي مجال تخصصه، كضمانة لوضع تصور شامل يلامس الإشكاليات الحقيقية ويقدم حلولا مبتكرة لتجاوز حدود النموذج الحالي.

إلا أن هذا النموذج التنموي الجديد مهما بلغ من النضج على مستوى التصور، يبقى غير ذي قيمة مالم يتم تفعيله على الوجه الأمثل، ولن يتأتى ذلك إلا بجهاز إداري رشيد في استعمال موارده، سليم في اشتغاله وصائب في قراراته.

إن جهازا إداريا بهذه المواصفات يقتضي بالضرورة القطع مع حالات الجمود التي تطبع حاليا بعض مستويات اشتغاله.

السيدات والسادة،

إن مسألة التنمية مسألة وطنية ومعقدة يتداخل فيها السياسي والثقافي والإقتصادي والإجتماعي، والتي ينبغي التعاطي معها بنفس مستوى تعقدها وتداخلها، وبالتالي فدور الإدارة في التنمية هو دور متعدد الأبعاد بطبيعته ولم يعد بالإمكان القيام به بنفس الأساليب ونفس العقليات ونفس القيم.

لأجل ذلك اقترن الإصلاح الإداري بالنموذج التنموي الجديد في خطب ورسائل صاحب الجلالة. أولا على مستوى تشخيص الوضع الراهن. إذ جاء في الخطاب الملكي السامي بمناسبة الذكرى الثامن عشر لتربع جلالته على عرش أسلافه المنعمين، إن من بين المشاكل التي تعيق تقدم المغرب هو ضعف الإدارة العمومية سواء من حيث الحكامة أو مستوى النجاعة أو جودة الخدمات التي تقدمها للمواطنين». وثانيا على مستوى التطلعات بالنسبة للنموذج التنموي الجديد: كما جاء في الرسالة السامية التي وجهها جلالته إلى المشاركين في الملتقى الوطني للوظيفة العمومية العليا: «وإذا كنا قد دعونا لبلورة وإرساء نموذج تنموي جديد لمواجهة التحديات الراهنة والمستقبلية، فإننا ندعو لوضع مفهوم الخدمة العمومية في صلب هذا النموذج من خلال إصلاح شامل وعميق للإدارة العمومية».

وتفعيلا للالتزامات الحكومة المتعلقة بإدخال إصلاح حقيقي للإدارة العمومية واسترشادا بالتوجيهات الملكية السامية، وضعت وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية برنامجا إصلاحيا يطمح إلى تحقيق تحول إداري يتأسس على رؤية استراتيجية لأدوار الإدارة ارتباطا بموقعها المركزي في عملية التنمية.

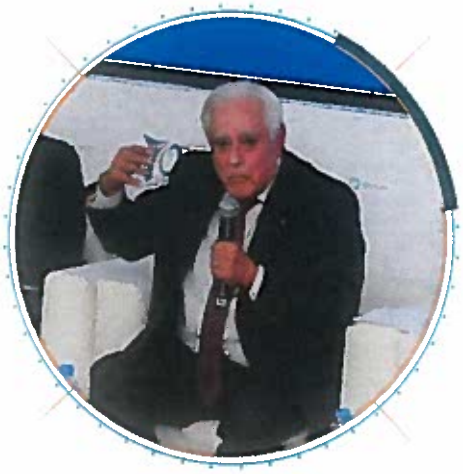
ويهم هذا التحول أربعة مجالات كبرى:

- تحول تنظيمي يروم، بشكل خاص، مواكبة الجهوية عبر لاتمركز حقيقي للاختصاصات والموارد، وعبر آليات تنسيق السياسات العمومية على المستوى الترابي.

INTERVENTIONS

SESSION 1 : L'ADMINISTRATION COMME ENJEU CENTRAL DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT.

Intervention de Monsieur Mohammed BERRADA



M. Mohammed BERRADA est Professeur émérite d'Economie, président du centre de recherches Links et membre du Conseil supérieur de l'enseignement ainsi que du comité d'orientation de l'IRES. Il a été ministre de l'Economie et des Finances, Ambassadeur à Paris et auprès de l'UNESCO, Président de l'OCP et de la RAM.

En introduction, je tiens à remercier vivement Monsieur Rachid MELLIANI Directeur Général de l'ENSA et son équipe, dans un contexte d'intelligence collective, d'avoir consacré la célébration du 70e anniversaire de l'ENSA en organisant ce Colloque International sous le thème « Quelle Administration pour le nouveau modèle marocain de développement ?». Et je voudrais également vous rendre hommage, Monsieur le Directeur Général, pour le programme et la manière par lesquelles vous voudrez faire évoluer cette éminente institution qui est très ouverte aussi bien sur le monde académique que sur son monde environnant. Ceci est vrai car c'est par la multiplication des contacts et la confrontation des idées différentes que s'opère l'enrichissement mutuel au bénéfice du renforcement des sciences et de la performance des différentes institutions.

Il s'agit d'un thème d'une grande actualité qui ne peut être engagé que sur un aspect multidimensionnel et complexe ; pour reprendre la fameuse théorie d'Edgard Morin sur la théorie de la complexité, dans la mesure où ce sont les liens entre les parties qui sont bien plus importants que les parties elles-mêmes. L'administration ne vit pas en vases clos, elle engage des liens avec l'ensemble des parties de notre système.

En constatant l'essoufflement du modèle actuel de notre pays et son incapacité à répondre aux nouveaux défis socioéconomiques, Sa Majesté Le Roi a appelé à réinventer un nouveau modèle de développement qui prend en considération évidemment les nouvelles contraintes économiques et sociales.

Dans ce sens, le pays souffre, pour moi, de deux maux essentiels.

Il s'agit d'abord du chômage des jeunes, et surtout des diplômés, de manière telle qu'on a l'impression de faire des études au risque de ne pas trouver du travail.

Tout cela, s'accompagne avec une aggravation des inégalités. Je ne veux pas reprendre ici toutes les théories de Thomas Piketty, sur la croissance au 21e siècle, qui montre que lorsque la croissance diminue, les inégalités s'aggravent.

Or, notre niveau de croissance au Maroc est malheureusement fluctuant et reste à un niveau qui n'est pas à une hauteur suffisante pour permettre la création de l'emploi et de répondre à nos aspirations.

Malgré le fait que le Maroc, durant ces 20 dernières années, a accomplit des avancées considérables en matière d'investissements publics qui a atteignent plus de 32% par rapport au PIB, ce qui représente l'un des taux les plus élevé au monde, avec un taux d'épargne de 26% et donc, des indicateurs macroéconomiques très intéressants, mais avec un investissement qui n'a pas créé suffisamment de croissance et d'emplois.

Lorsque l'on parle de l'appel du Souverain à revoir notre modèle de développement, on oublie souvent son discours précédent sur le capital immatériel. On sait bien qu'un capital fixe ne peut pas fonctionner seul, car il doit être combiné avec le capital immatériel qui comprend trois principales composantes :

- D'abord, le capital humain ; avec le problème de l'éducation. Des efforts significatifs ont été entrepris en matière de réforme de l'enseignement et la généralisation du préscolaire.
- En second lieu, le capital social, puisque nous avons un problème de dislocation du tissu social au niveau

des populations, ce qui constitue un frein à tout développement. Car on ne parle pas uniquement ici de croissance, qui est un concept quantitatif, mais plutôt de développement qui est un concept beaucoup plus global comprenant à la fois le quantitatif et le qualitatif.

- Enfin, le capital institutionnel. Au cœur de ce dernier, l'on trouve bien évidemment, l'administration, les collectivités locales, et toutes les institutions qui jouent un rôle fondamental dans le concept de développement.

Comme vous voyez bien, ce nouveau modèle de développement recherché est appelé à intégrer impérativement dans sa matrice profonde et systématique, une rénovation de ce qu'on peut appeler l'action publique.

Cependant, l'un des dispositifs majeurs de cette rénovation recherchée est bien sûr l'administration au sens large du terme, en tant que fonction et organe. Et à travers elle, toute la sphère publique. Elle est appelée donc à une profonde remise en question, méthodique, systématique, et surtout durable. Car en général, quand on parle de la croissance, il s'agit du court et moyen terme. Mais quand on parle de développement, c'est du 20 - 25 ans. Donc tout ce que l'administration doit faire, il faut l'envisager dans sa globalité, mais également sur le long terme, pour jouer pleinement le rôle qui lui incombe dans le pilotage et la traduction opérationnelle du nouveau modèle de développement recherché.

On reproche souvent à l'administration certaines choses. On lui reproche ces inadéquations entre les ambitions affichées en matière des politiques publiques, d'une part, et les grands chantiers institutionnels et socioéconomiques, d'autre part. On lui reproche également ses lenteurs et ses dysfonctionnements et surtout les problèmes de mise en œuvre des idées qui partent du niveau central au niveau local.

Face à ces difficultés et contraintes, il sera fort utile de faire un diagnostic de la situation. C'est l'objet de la séance d'aujourd'hui, dans laquelle on va tenter de faire une opération dynamique et complexe, qui interroge en profondeur, les pratiques observées, les blocages d'implémentation et les arythmies qui se traduisent souvent par des incohérences. Or une véritable politique publique doit être cohérente, tel un système qui se définit par nature comme un ensemble d'éléments qui sont en liaison dans un but de cohérence pour atteindre un objectif déterminé.

Ainsi, les présentations qui vont suivre, vont essayer de répondre à ces questions, et de contribuer à mieux comprendre ces dysfonctionnements, avec un regard croisé sur l'expérience française, même si, de mon point de vu personnel, je suis l'homme qui cherche à se moderniser sans s'occidentaliser. C'est-à-dire nous devons apporter des idées nouvelles et modernes, mais tout en les fondant et les construisant sur nos propres valeurs.

Intervention de Monsieur Noureddine EL AOUFI

La rénovation du modèle de développement au Maroc : les termes du débat

M. Noureddine EL AOUFI est Professeur d'Economie à l'Université Mohammed V de Rabat et membre résident de l'Académie Hassan II des Sciences et Techniques. Il est par ailleurs Président de l'Association Marocaine de Sciences Economiques (AMSE), Directeur du Laboratoire Economie du développement (LED) et Directeur des revues Critique économique, Revue Marocaine d'Economie et de Nahda (en langue arabe). Ses travaux de recherche portent sur l'économie du développement, l'économie industrielle, l'économie du travail et l'économie des organisations, dans une perspective institutionnaliste.

Dans la présente communication, nous allons traiter 5 principaux éléments. Il s'agit d'abord de la notion du modèle, du paradigme dans lequel est inscrit le débat en cours, après quoi, nous nous arrêterons sur les enjeux et les priorités, avant d'arriver à la question des acteurs et de celle de la conception du modèle.

Les termes du débat sont contenus dans le discours royal du 30 juillet 2017. En effet et selon le souverain, le modèle de développement à l'œuvre a atteint ses limites et, par conséquent, il faut concevoir « un autre modèle de développement mieux adapté aux évolutions du contexte, selon une approche participative, incluant toute les composantes du pays, comme l'ont été d'autres chantiers d'importance stratégique, comme la constitution de 2011, ou encore le projet de régionalisation avancée ».

La première interrogation qui se pose alors, est ce qu'on peut parler de modèle ?

La question relative au concept du modèle

Certains considèrent qu'il faut trouver un modèle. Or, la définition du modèle renvoie à quelque chose qui serait exemplaire. Les économistes utilisent le concept de modèle comme abstraction de la réalité. D'autres préfèrent utiliser cependant le concept d'expérience marocaine de développement, ou de stratégie nationale de développement.

Le concept du nouveau modèle de développement, évoqué dans le discours royal, renvoie pour certains à l'échec du modèle qui est à l'œuvre. De ce point de vue, il faut opérer une rupture avec le modèle ou la stratégie actuelle.

Pour d'autres, tout n'est pas mauvais dans « le modèle » en cours. Il ne s'agira pas donc de faire table rase de ce qui existe, mais plutôt de corriger ce qui ne marche pas, d'infléchir un processus et une trajectoire, faire opérer éventuellement une bifurcation par rapport à l'existant.

Cependant, le discours royal parle de limites, de dysfonctionnements et d'insuffisance de « modèle », mais il ne parle pas d'échec.

Les politiques de développement appliquées jusqu'ici ont produit ce que nous appellerons des irréversibilités, et elles ont créé ce que les économistes appellent « la dépendance du chemin ».

En d'autres termes, est ce qu'aujourd'hui il est possible de dire qu'on arrête, qu'on change radicalement de direction et de faire un virage de 180 degrés ?

Il est donc très difficile, compte-tenu de cette dépendance du chemin, d'opérer justement cette rupture par rapport à l'existant. Dans le même ordre d'idées, on doit signaler que deux trajectoires ont créé ces irréversibilités et cette dépendance du chemin depuis l'indépendance.

-la première trajectoire a été très courte. C'est le développement par l'Etat dans les années soixante ; avec comme invariant la planification qui n'a pas été impérative et dont les grandes lignes étaient l'industrialisation orientée vers l'extension du marché national, la réforme agraire, la mobilisation de l'épargne nationale, les investissements sociaux, etc.

On retrouve les éléments de cette première trajectoire, qui s'est inscrite dans les réalités économiques du pays, dans le plan quinquennal 1960/1964 élaboré sous le gouvernement de Abdallah Ibrahim 1958/1960. Ce qui a créé une sorte de dépendance du chemin.

-la deuxième trajectoire se présente comme une inflexion de la première trajectoire de départ au début des années soixante-dix, avec une stratégie de développement tirée par le marché et par les exportations.

Ensuite, comme tout le monde le sait, il y avait le programme d'ajustement structurel des années quatre-vingts, l'ouverture et la dérégulation de l'économie, la mise à niveau des entreprises, la privatisation et l'ouverture sur les investissements directs étrangers,

ce qui est une inflexion par rapport à la 1ère trajectoire du plan.

Il y a également les conclusions relevées par le rapport sur le cinquantenaire de 2006 que l'on peut évoquer à ce propos. Ce rapport a a mis l'accent sur le fait que les équilibres macroéconomiques ont été certes retrouvées, principalement, grâce au programme d'ajustement structurel et aux politiques économiques mises en œuvre par la suite, mais que cela a occasionné des déséquilibres sociaux et des déficits en termes de développement humain, sur le plan de l'éducation, la santé, le logement, l'emploi, etc.

A juste titre d'ailleurs, le rapport sur le cinquantenaire a pris comme angle de diagnostic le développement humain, et il a inscrit comme perspective pour 2025, ce qui a été pointé du doigt comme les nœuds du futur. Il s'agit entre autres, de l'inclusion, du savoir, de l'économie, de la santé, de la gouvernance, etc.

Est-ce qu'on peut trouver derrière tout cela des paradigmes ?

La question du paradigme

Pour certains, l'échec du « modèle de développement », qui est à l'œuvre, est celui de la théorie orthodoxe au niveau économique. Elle inspirait ainsi les recommandations libérales faites aux différents gouvernements, depuis les années quatre-vingts, par les institutions financières internationales le FMI et la BM. Ce modèle serait donc à l'origine du chômage de masse, de la pauvreté, des inégalités et de l'informel.

Pour d'autres, le Maroc a certes opéré une bifurcation ou une inflexion par rapport au modèle dit interventionniste d'inspiration keynésienne, et qui a prévalu dans les années soixante, mais l'emprise de l'Etat demeure encore forte et les lois du marché continuent d'être entravées par les distorsions liées à la bureaucratie, à la corruption, à la rente, au manque de transparence, etc.

Les théories économiques ne sont ni neutres, ni objectives et participent souvent, de ce fait, d'un parti pris qui est traduit en politiques économiques, lesquelles participent d'un parti pris théorique.

De notre point de vue, le nouveau modèle de développement ne peut être, au plan doctrinal, que de nature agnostique. Donc, il ne peut être ni libéral, ni interventionniste, ni keynésien ou poste-keynésienne, ni autre chose. Il ne peut être qu'agnostique. C'est à dire sans obédience théorique exclusive, car il s'agit de faire des choix collectifs visant le bien-être public et l'intérêt général national.

Le développement est un choix optimal de société qui implique, selon le discours royal précédemment cité, « une démarche participative » et un consensus national. D'où la nécessité d'insister à nouveau sur le fait qu'il faut aller vers des approches agnostiques sur le plan théorique, parce qu'il faut élaborer un consensus national sur les priorités. Mais c'est à ce niveau-là où les choses se compliquent davantage. Cela est dû, comme le précise l'économiste Kenneth Joseph Arrow, à l'impossibilité des choix collectifs. Autrement dit, on ne va pas faire l'addition des choix de tout le monde pour élaborer un consensus sur un modèle de développement qui serait accepté par tous.

De l'autre côté, il y a dans la théorie néoclassique ce que l'on appelle l'équilibre de Nash qui participe de la théorie des jeux. Là encore, cela ne peut pas non plus convenir en matière de développement. Car selon la théorie des jeux, je perds peut-être un peu, mais le pays peut gagner beaucoup, alors que dans l'équilibre de Nash, si je perds tu gagnes, si je pers beaucoup tu gagnes beaucoup, et on essaye de négocier sur un équilibre optimal d'arrivée.

La question des enjeux et des priorités

Sur ce point, il y a lieu de signaler l'existence de convergence. Du moins, en ce qui concerne le diagnostic et les enjeux, tout le monde est d'accord. Mais il y a quand même quelques différences sur lesquelles on va revenir rapidement.

Pour certains, la mondialisation ouvre de meilleures perspectives et offre des opportunités prometteuses qu'il faut saisir. Il faut donc saisir les nouveaux enjeux et s'adapter aux changements.

Comment ? c'est à travers un certain nombre d'outils dont, la compétitivité, le marché, l'efficacité, l'équité, la flexibilité, les investissements directs étrangers, la bonne gouvernance, la frontière technologique, l'innovation, la recherche/développement, le capital humain, etc.

Pour d'autres, la mondialisation ce n'est pas le père Noël. Et la meilleure façon de s'y adapter et de s'y prendre est de renforcer les bases de l'économie nationale, d'élargir le marché domestique, d'investir dans les capacités humaines, l'éducation, la santé de base, le logement, l'emploi, de promouvoir la justice sociale, de réduire les inégalités, de lutter contre la pauvreté, de renforcer les services publics, de généraliser la protection sociale.

On se trouvent donc face aux mêmes enjeux, mais on constate qu'il y a des différences sur le dosage entre les deux termes du débat.

On doit préciser que l'essentiel de ces enjeux, rappelés globalement et de façon beaucoup plus synthétique par le discours royal, renvoie à la question des priorités. Et là encore, il y a convergence. Mais il importe de s'arrêter sur les différences entre les deux tendances.

Pour certains, la croissance est l'objectif principal. On ne pourra pas faire du social si on a pas de croissance économique. Par conséquent, et outre les équilibres macroéconomiques, (respecter les 3% du déficit budgétaire et les 2% d'inflation), Il faut un taux de croissance de 7%, au moins, pour renverser la courbe du chômage, infléchir la tendance et résoudre. C'est ce que le FMI a appelé, à propos de l'économie marocaine, « l'énigme de la croissance ».

Selon plusieurs travaux, dont ceux de Dany Rodrik (économiste turc), ainsi que ceux contenus dans la littérature grise du FMI et de la BM, il faut stabiliser ce taux élevé, de 7% au moins, dans la durée. Il faut donc au moins 15 ans de stabilisation d'un taux de 7% pour pouvoir amorcer ce que l'on appelle l'émergence économique. Dans cette optique, il faut donner la priorité au capital humain, à l'innovation, à la compétitivité et à la bonne gouvernance. Voilà un peu les clés

pour aller vers cette croissance.

Quant à la seconde approche, elle met l'accent sur la distinction à opérer entre croissance et développement. Le développement n'est pas réductible à la croissance qui, même à 7% sur une durée de 15 ans, peut ne pas déboucher sur le développement. La croissance, selon cette approche, n'est qu'une composante du développement, alors que ce dernier englobe toutes les dimensions et tous les facteurs qui ne sont pas économiques, avec une priorité accordée aux dimensions sociale, humaine, durable et culturelle.

Dès lors, les priorités de ce point de vue, sont encore une fois : l'éducation, l'emploi, le logement, la santé, la justice sociale et territoriale, la recherche/développement. On préfère ici le terme de recherche/développement par rapport au concept de l'innovation, puisqu'ici on se situe dans la recherche universitaire et l'amélioration des capacités de recherche de l'université. Il s'agit là du socle irréductible de biens premiers, au sens de la théorie de la justice du philosophe américain John Rawls, qui est d'ailleurs la priorité des priorités qu'on retrouve portée comme revendication par les différents mouvements sociaux que le Maroc a connu ces deux dernières années, et qui sont à l'origine de cette offre de débat initiée par le discours royal.

Dans le débat en cours, on constate donc une convergence sur les mêmes priorités. Une question s'impose alors. Peut-on mettre tout dans un modèle de développement? Comment conjuguer des objectifs divergents voire même contradictoires: croissance et développement, besoins essentiels urgents de court terme et les grands objectifs stratégiques de long terme, marché et Etat, efficacité et justice sociale, ouverture et protectionnisme, libéralisme et interventionnisme ? c'est facile à dire que l'on veut les deux. Comment construire cette alchimie sur laquelle tout le monde est d'accord ?

C'est dans le cadre d'une planification stratégique qu'il est possible de définir, dans la matrice des priorités, les objectifs selon leur maturité, leur nature, leur impact et leur coût. L'idée de la planification stratégique est remise en vogue par des expériences étrangères réussies. L'expérience la plus révélatrice en ce sens est celle de la Chine qui n'a jamais cessé de faire des plans de long terme. C'est dans le cadre d'une planification stratégique que l'on peut faire peut-être les choses en même temps, pour reprendre ici l'expression du philosophe Paul Ricœur.

On constate également un consensus national qui se dessine sur ce que l'on pourra appeler les invariants du développement, et sur lesquels on va passer rapidement.

D'abord les institutions. Il faut donc de la bonne gouvernance, il faut de la transparence et de la reddition des comptes. Bref, tout ce qui relève du changement à opérer pour une amélioration du cadre institutionnel. Comment ? c'est là une grande question à laquelle il faut répondre.

Parmi les autres invariants du développement, sur lequel il y a aussi consensus, il y a le capital humain. Il y a également la protection sociale, la justice sociale et l'inclusion, la transition écologique, les grands chantiers des réformes, les politiques sectorielles, la stabilité macroéconomique, la compétitivité et l'innovation. Tels sont donc les principaux invariants du développement sur lesquels il y a consensus.

La question des acteurs

Il y a là aussi un consensus sur au moins 3 acteurs clés.

Le premier acteur est l'Etat. Même s'il y a des divergences sur sa nature, (Etat stratège, Etat entrepreneur, Etat développeur, Etat social ou Etat concepteur du développement). Mais tout le monde est d'accord sur le rôle important qui lui incombe dans le processus du développement.

Le deuxième acteur sur lequel se dégage également un consensus est le marché. Tout le monde reconnait le rôle essentiel que doit et peut jouer le marché et les entreprises, si on crée les conditions appropriées. Il s'agit de la concurrence, du climat des affaires et de la suppression de la rente. En clair, tout ce qui pourra améliorer l'efficacité et l'efficience du marché.

En troisième lieu, vient le territoire qui, constitue un autre acteur essentiel dans ce processus.

Par rapport à ces trois acteurs clés, le concept de participation comme élément essentiel dans l'élaboration et l'adhésion au nouveau modèle de développement, implique un rôle plus actif des corps intermédiaires, syndicats, partis politiques, société civile, etc.

Enfin, la conception du modèle

Pour concevoir et élaborer un nouveau modèle de développement, l'on se trouve devant quatre phases principales.

L'acte 1, c'est le discours royal qui a amorcé l'offre et l'injonction nationale pour le débat sur un nouveau modèle de développement.

Le 2e acte essentiel est celui d'un travail d'expertise scientifique et technique fondée sur une démarche compréhensive ; à la Max Weber. C'est donc le forum scientifique qui doit prendre en charge tous ces termes de débat. Si l'expertise occidentale est très utile dans ce sens, elle reste insuffisante et l'essentiel de l'expertise devra être nationale.

Le 3e acte est celui des auditions. C'est en quelque sorte le débat dans la société, aussi large que possible, pour recueillir les différentes façons pour concevoir le modèle de développement national, compte-tenu de la pluralité des parties prenantes et des acteurs, de la diversité des cultures, de la variété des situations sociales et donc de la complexité des besoins, des préférences, des attentes et des espérances. Cet acte est essentiel en termes de légitimité populaire.

Après cet acte délibératif : le débat, enfin il y a le 4e acte qui se rapporte à un aspect légal de légitimité démocratique. C'est-à-dire qu'il faut un vote parlementaire sur le nouveau modèle de développement.

Je vous en remercie.

Intervention de Monsieur Nizar BARAKA, président du conseil économique, social et environnemental.

Articulations modèle de développement/Action publique dans la configuration marocaine

M. Nizar BARAKA *est Président du Conseil Economique, Social et Environnemental. Il a été ministre de l'Economie et des Finances, et ministre délégué des affaires économiques et générales. Il a été professeur à l'université Mohammed V à Rabat et Directeur Adjoint de la Direction des études et des prévisions financières au ministère de l'Economie et Finances.*

En tant que président du Conseil économique, social et environnemental, mon intervention portera sur les articulations entre le modèle de développement et l'action publique dans la configuration de l'administration marocaine, en m'appuyant sur les nombreux rapports sectoriels que le CESE a réalisés sur les domaines de l'industrie, de l'administration ou de la fiscalité etc.

Je commencerai par rappeler que le CESE avait établi, à la demande du souverain, un rapport qui porte sur la richesse globale du pays. Dans le cadre de ce rapport, nous avons fait une évaluation de la richesse et sommes ressortis avec la conclusion que 70% de la richesse globale du pays est immatérielle, et qu'elle repose essentiellement sur le capital humain, le capital institutionnel, l'efficacité des institutions et le capital social. Le rapport a également alerté au grand besoin de pérennisation des ressources naturelles.

Vers un nouveau modèle de développement sociétal

À partir de ce travail, nous avons donc constaté que le Maroc avait un large potentiel qui restait grandement sous-exploité. Mais l'enjeu pour nous inscrire dans un nouveau modèle de développement n'est pas tant aller vers l'émergence économique, mais plutôt vers l'émergence sociétale, qui permettrait à tous d'accéder à une vie digne et à un meilleur partage des richesses. Cela a d'ailleurs été une question clé soulevée par le souverain dans son discours de 2014.

Pour pouvoir y arriver, le CESE considère essentiel de répondre à la question : y a-t-il une véritable articulation entre l'action publique et le nouveau modèle de développement ? Il est vrai que l'action publique intervient à différents niveaux, notamment à travers le renforcement des ressources humaines en tant qu'acteur fondamental des services publics, via l'éducation nationale, la santé et tous les autres services au citoyen. Il est vrai aussi que la constitution prévoit une charte des services publics, mais celle-ci reste encore à mettre en œuvre afin qu'on puisse véritablement avoir une feuille de route en la matière. Et faut-il le rappeler aussi, l'administration a une responsabilité propre dans la mise à niveau de ses ressources humaines, et il lui incombe à elle de renforcer ses propres capacités pour pouvoir être plus efficace et répondre au mieux aux attentes des citoyens.

A cet égard, il y a lieu de signaler que le CESE a recommandé au gouvernement d'intégrer la stratégie nationale de développement durable, qu'il vient de faire valider, au niveau des différentes politiques sectorielles et actions publiques, à l'instar de ce qui a été fait pour le genre, et ce pour une plus grande efficacité.

Le volet institutionnel : quelques notions clés

Il y a lieu de souligner, à ce niveau, qu'il faut parler de réforme des administrations plutôt que de réforme de l'administration, parce qu'il y a désormais une administration centrale, une administration déconcentrée et une administration territoriale. Aujourd'hui

la vraie question c'est comment assurer une articulation entre ces différentes administrations pour les rendre plus efficaces au service des citoyens et des opérateurs économiques ? Et quand on traite du renforcement du capital institutionnel, on parle évidement du processus relatif au service rendu au citoyen et par conséquent des outils d'évaluation de l'action administrative, à même de renseigner sur le niveau de satisfaction des citoyens par rapport à ces services. On parle aussi d'efficacité en terme d'optimisation des coûts et des ressources humaines. Ce sont là quelques-uns des points en lien avec les axes fondamentaux de la vision royale à ce sujet.

Au niveau de la cohésion sociale et de la confiance, il s'agit de toute entreprise dans le cadre de l'action de l'administration publique visant la réduction des inégalités, notamment territoriales, susceptibles de pérenniser, en fin de compte, un certain déterminisme social.

Or le seul accès à un certain nombre de services publics n'est pas un indicateur de performance en soi On constate en effet, à travers les cartes de l'éducation nationale, de la santé et des services publiques que d'énormes inégalités subsistent, qu'il s'agit de corriger avec plus d'efficacité.

En outre, l'Etat en tant qu'acteur de la protection sociale est un élément important de l'action publique. Le gouvernement est en train de travailler aujourd'hui sur ce qui permettrait d'avoir un meilleur ciblage, et par conséquent d'aboutir à une meilleure efficacité de l'action sociale en faveur des citoyens.

La confiance entre administrés et administrations est également un des axes fondamentaux en matière de politiques publiques, et plus précisément d'évaluation des politiques publiques. Cependant, elle ne peut être abordée séparément de la notion de reddition des comptes, qui ne doit pas non plus être assimilé à un processus vindicatif qui ferait porter aux fonctionnaires de l'état la responsabilité de tous les maux. A cet égard, il est tout aussi utile de souligner l'importance de la reconnaissance, de l'encouragement de la performance et de l'initiative ainsi que celle de la sanction, le tout dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats.

Si nous voulons véritablement nous inscrire dans cette logique du nouveau modèle de développement, on doit changer de paradigme. La digitalisation est un élément fondamental pour la réussite d'une telle inflexion, à condition qu'on ne reproduise pas les mêmes schémas défaillants en numérisé. Mettre en œuvre un système d'information ne devrait pas reproduire les mêmes process. Il faut donc un véritable « reengineering » de l'administration par la refonte des statuts, des compétences et des process. Aujourd'hui, il faut utiliser le numérique pour rapprocher véritablement la décision et l'administration du citoyen.

Toujours à ce propos, la mise en place de plateformes numériques qui intègrent les citoyens dans la participation à l'évaluation de l'action publique serait un autre élément important ; la notion de démocratie participative est effectivement essentielle à la mise en marche de ce nouveau paradigme.

Il y a lieu de signaler à cet égard que le CESE a recommandé au gouvernement d'intégrer la stratégie nationale de développement durable, qu'il vient de faire valider, au niveau des différentes politiques sectorielles et actions publiques, à l'instar de ce qui a été fait pour le genre, et ce pour une plus grande efficacité.

Enfin, la notion de gouvernance responsable est primordiale à ce propos, car aujourd'hui il est important que les fonctionnaires, les agents de l'administration et les décideurs, tout autant que l'usager, doivent tous être respecter la loi pour que l'administration puisse atteindre les objectifs escomptés.

Quelques principes directeurs

La question primordiale que l'on doit tous se poser est : comment faire pour que l'administration puisse accompagner un nouveau modèle de développement ?

Trois principes majeurs doivent présider à la mise en œuvre de ce nouveau modèle cette réflexion :

- Le premier consiste à définir de manière claire les concepts. Il faut éviter de perdre du temps à reproduire des notions loin de leur background idéologique, ou ce que j'appellerais une certaine d'inflation de concepts vidés de toute substance.
- Le deuxième élément clé est la nécessité de sortir de la logique de la « moyenne », un des problèmes majeurs dont nous n'arrivons pas nous défaire. On a en effet tendance à analyser les performances à partir de moyennes, oubliant beaucoup de fois que ces moyennes cachent beaucoup d'inégalités et

d'imperfections. Cette logique doit être dépassée pour mieux cibler les problèmes et trouver les bonnes thérapies.

- Le troisième point est l'intégration du nouveau modèle de développement dans le cadre du projet de société défini dans la nouvelle constitution.

- Certes, il ne s'agit nullement de refaire ce projet de société ; unanimement approuvé. Pour rappel, nous nous étions tous mis d'accord sur les principaux points suivants:

1. Mettre le citoyen au centre de ce projet de société.
2. Veiller à l'efficience de nos institutions.
3. Veiller à l'effectivité des droits humains.
4. Œuvrer pour une société plus cohérente et par conséquent plus équitable.

En conclusion, et comme recommandé par le Souverain lui-même à l'occasion de différents discours royaux, les contours du nouveau modèle de développement doivent être intégrés à une offre politique différenciée pour pouvoir atteindre ses objectifs. Dans ce cadre, On ne peut fait l'économie d'un véritable débat.

La rencontre d'aujourd'hui est d'ailleurs une occasion pour pouvoir examiner les différentes possibilités et en débattre. Le CESE en tant qu'institution constitutionnelle peut également accompagner cette dynamique et apporter sa contribution au débat. Comme vous le savez, notre institution a cet avantage d'avoir en son sein des représentants du patronat, des syndicats, des organisations professionnelles et de la société civile et différents experts. Nous sommes donc ouverts à toutes les sensibilités politiques et scientifiques du Maroc, et j'estime que nous pouvons avoir une contribution positive au débat national sur le nouveau modèle de développement.

Intervention de Monsieur Adam OSTRY

Regard rétrospectif sur la réforme de l'administration au Maroc

M. Adam Knelman Ostry est Chef de l'Unité des Examens de la Gouvernance et Analyste Principal des Politiques Publiques à la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE. Il est également coordonnateur (gouvernance) de l'adhésion, processus d'adhésion de la Colombie. M. Ostry est spécialiste des questions de développement métropolitain. Il a codirigé la Revue Territoriale de Chicago (le premier du genre aux États-Unis). Il s'est ensuite rejoint l'équipe de la gouvernance publique. Il a dirigé les examens de la gouvernance publique (PGR) de plusieurs pays. M. Ostry mène également des analyses de gouvernance publique reliées à la poursuite par les gouvernements nationaux des Objectifs de Développement durable du Programme 2030 de l'ONU.

Le professeur Adam Ostry représente dans ce colloque l'organisation de coopération et de développement économique OCDE. Dans son intervention, Adam Ostry essayera de répondre à des questions sur le rapport qui lie l'OCDE à la gouvernance, et comment l'OCDE pourrait accompagner le Maroc dans son cheminement vers une nouvelle administration ?

La gouvernance c'est la performance

Au sein de l'OCDE, les questions de la gouvernance publique sont gérées par le comité sur la gouvernance publique, qui est constitué de représentants des 35 pays membres et partenaires dont le Maroc, qui joue un rôle important au sein de ce comité.

L'OCDE a confirmé depuis les années 70 que l'on ne pouvait assurer et soutenir une croissance économique sans un Etat fort et qui fonctionne. C'est à ce moment-là que les études de l'OCDE se sont penchées sur le sujet de l'administration en posant la question suivante : quel est le lien entre la façon dont l'Etat fonctionne, réglemente et budgète et la performance économique ?

Commençons notre débat par le constat suivant : la bonne gouvernance est un moyen pour s'assurer que l'Etat sert bien les intérêts et les besoins des citoyens.

L'OCDE, en étudiant les questions de gouvernance, ne cherche pas à prescrire. Elle offre une plateforme de partage et d'échanges entre les pays membres et partenaires dans le monde. Nous partageons les enjeux de la gouvernance et les réponses que les pays ont apportées à ses enjeux ainsi que les résultats. Est-ce que la recette a marché ou pas et pourquoi ? Et peut-on en tirer des leçons ?

Depuis 2006-2007, le comité sur la gouvernance a fait presque une trentaine d'études et d'examens sur la gouvernance publique. Nous regardons l'Etat central, les Etats constituants et régionaux, les administrations régionales et les municipalités. Comment est-ce qu'ils s'organisent et comment prennent-ils des décisions pour répondre aux besoins des citoyens ? Quelles sont les carences, les forces et les faiblesses ? Comment peut-on palier les lacunes ? Les solutions proviennent essentiellement des partages des meilleures pratiques des pays membres. L'OCDE assure donc le partage de solutions possibles.

A la fin de cette décennie, les pays membres commencent à se poser des questions sur l'existence de différences fondamentales entre eux. Et contrairement à l'idée reçue affirmant que l'OCDE est un club de riches, cette organisation est un ensemble de plus en plus hétérogène au fur et à mesure que des pays la rejoignent. Mais y'aurait-il quand même des éléments communs au niveau des enjeux de la gouvernance et des solutions qui ont été apportées et de ce qui a marché et ce qui n'a pas marche ?

Effectivement durant ces dix dernières années, on a recensé des principes opératoires au niveau de la résolution des difficultés, que ce soit les conflits d'intérêt, les codes de conduite et de déontologie pour les fonctionnaires ou la façon de créer un budget etc... Nous les avons ainsi codifiés sous forme de recommandations du conseil de l'OCDE qui est un instrument/instance auquel les pays membres adhèrent. Et je dois dire ici que le Maroc en tant que pays partenaire vient d'adhérer à l'instrument sur le gouvernement ouvert et il est le premier et le seul pays dans la région qui l'a fait. Mais au fur et à mesure que les pays membres font le constat de l'existence d'éléments communs de

pratiques, ils se demandent s'il n'y aurait pas un moyen de les codifier de façon à permettre aux gouvernements de les partager ? Nous avons une codification des pratiques en silos du budget, de la déontologie, de la réglementation etc... Mais peut-on essayer d'avoir une vue d'ensemble et transversale, qui donne un aperçu intégré de ce que constitue la bonne gouvernance ?

Le cadre de politiques de bonne gouvernance de l'OCDE

Nous sommes donc en train de travailler sur ce qu'on appelle un cadre de politique de bonne gouvernance, qui sera publié l'année prochaine, composé des trois éléments suivants :

Premièrement : les valeurs communes qui encadrent la bonne gouvernance. D'abord et avant tout, l'Etat de droit : chaque individu est égal devant la loi qui s'applique également à tout le monde. L'intégrité : l'Etat est là pour servir les besoins des citoyens et non pas se servir lui-même ou servir des intérêts particuliers. Transparence, redevabilité et équité. L'Etat est là pour s'assurer que chaque citoyen bénéficie de services de qualité et dans des normes semblables.

Deuxièmement : les pratiques stratégiques d'habilitation :

1. Sens de la vision : Où voulez-vous que le pays soit dans 10 ou 20 ans ? Pour la poursuite de cette vision, le leadership est primordial tant au niveau politique qu'au niveau administratif.

2. La prise de décision : pour mettre en œuvre les plans de cette vision, elle doit s'inspirer de données factuelles.

3. Dans la mesure où les enjeux auxquels font face les pays sont de plus en plus pluridimensionnels, les réponses en matière de stratégie élaborées par les gouvernements doivent être aussi pluridimensionnelles que les enjeux. C'est-à-dire qu'il faut qu'il y ait de la coordination transversale pour faire disparaître les silos administratifs.

Troisièmement : les outils et instruments de l'administration.

Ces outils s'appliquent tant à la formulation des stratégies des politiques qu'à leur mise en œuvre, suivi et évaluation.

L'exemple de la politique en matière d'éducation est parlant : après 60 ans, 25% du budget global est affecté à l'éducation alors qu'on compte toujours plus de 30% d'analphabètes. La question est : peut-on réduire le taux d'analphabétisme et comment ?

Mais il s'agit là d'un résultat partiel. Le résultat stratégique relève de la question suivante : est ce que les enfants qui reçoivent cette éducation sont aptes à obtenir un emploi digne, subvenir aux besoins de leurs familles et faire en sorte que leurs propres enfants puissent aller plus loin, créer des entreprises, augmenter la compétitivité du pays, etc. ? C'est à cela que l'éducation devrait servir.

Il faut donc pouvoir mesurer l'impact et évaluer les dépenses publiques non pas uniquement en matière de résultats partiels mais en matière de résultats stratégiques à long terme.

Ces outils relèvent de la planification stratégique, de la gestion des ressources humaines, de la planification des carrières, et de toute la panoplie des compétences, formation continue, numérisation et lutte contre la corruption etc.

Le gouvernement ouvert montre à l'exécutif comment maintenir ses relations avec les citoyens et les parties prenantes à chaque étape de la formulation de la mise en œuvre et du suivi des politiques publiques. Il y a aussi deux instruments : 1) le budget, 2) comment élaborer les règles, les lois, les décrets etc.

Tous ces outils et instruments constituent le troisième élément de ce cadre de politique de bonne gouvernance.

Il faut également mentionner la décentralisation. Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, il y a eu, depuis 30 ans, une forte poussée vers une gouvernance beaucoup moins centralisée. Ce que je viens de vous décrire sera codifié dans une cinquantaine de pages, avec des exemples à l'appui. Le but étant de donner aux pays membres et au monde un aperçu intégré des pratiques qui semblent marcher pour assurer que l'Etat puisse au mieux servir les citoyens.

Un partenariat gouvernance Maroc OCDE

Par ailleurs, l'OCDE peut accompagner le Maroc dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des réformes programmées, avec à l'appui des exemples venant des pays membres. Etant donné la pluridimensionnalité des chantiers, c'est le centre du gouvernement qui doit jouer un rôle de plus en plus important dans la coordination transversale et la mise en œuvre de ces réformes. Nous pouvons accompagner dans la refonte du centre de gouvernement, car nous avons beaucoup de données sur les bonnes pratiques à ce niveau.

Je rappelle enfin que le Maroc est le seul pays dans la région qui a bénéficié d'un programme pays avec l'OCDE 2015-2017. Le Maroc est en train de discuter avec l'OCDE un programme pays bis, dont la gouvernance fait partie des priorités.

Intervention de Monsieur Nicolas MATYJASIK

Analyse rétrospective de la modernisation administrative en France : leçons de l'expérience française (RGPP, MAP,...)

***M. Nicolas MATYJASIK** est professeur à Sciences-Po Lille. Docteur en Sciences politiques, il a été conseiller scientifique à Bercy et a travaillé notamment sur la mise en place de passerelles entre monde universitaire, administrations et responsables politiques. Il vient d'être récemment nommé au poste de directeur de cabinet de l'adjointe à la Mairie de Paris chargée de la démocratie locale.*

Je suis ravi d'intervenir ici, notamment au sujet du cas français, et je vais essayer d'inscrire mon analyse dans une perspective plutôt historique.

Il faut voir la situation dans laquelle on s'inscrit depuis 30 ans. Cette situation est assez simple du fait que ce sont les doctrines néolibérales qui ont gagné et réussi à imposer un certain paradigme, une certaine vision du monde à l'échelle internationale. C'est flagrant dans les organisations internationales et au niveau des différents cabinets d'experts qui gravitent à l'échelle de la planète. L'Etat serait ainsi plus le problème que la solution, selon les pratiques répandues dans les années 80, ou, autrement dit, il faudrait moins d'Etat, parce que l'Etat serait un problème et ne permettrait pas au marché de fonctionner. E fait l'Etat devrait être juste là pour permettre le business et l'activité économique, et donc, il faut réduire l'Etat et la place de la bureaucratie.

Ce paradigme dominant a été imposé par les néolibéraux depuis les années 80, qui ont minutieusement préparé le terrain pour que l'on puisse arriver à cette situation. Je suis ravi d'entendre ici dans ce colloque, avec les différentes introductions officielles, que l'Etat a une place centrale, car la question d'avoir plus d'Etat et « mieux d'Etat » est fondamentale. Les travaux de plusieurs philosophes, comme Michel Foucault qui parle de la phobie d'Etat chez les néolibéraux, soulignent le fait que ces derniers (les néolibéraux) ont démantelé l'Etat pour une raison simple : capter l'intérêt général et les ressources publiques à des fins privées. La situation de la domination des thèses néolibérales est aujourd'hui mise en question à l'échelle de la planète, parce que l'on voit beaucoup d'études et d'analyses nous montrant que les théories néolibérales ainsi que celles du nouveau management public ne fonctionnement plus car elles ne permettent plus de répondre à la défiance des citoyens vis à vis de l'organisation publique. On voit surtout le rapport entre les gouvernants et les gouvernés aujourd'hui en train de se détendre, et les gouvernés devenir de plus en plus critique à l'endroit de la chose publique.

Tout ça pour vous dire que le moment dans lequel s'inscrit ce colloque c'est aussi une critique à l'endroit des recettes néolibérales qui ont fleuri depuis 30 ans et qui n'ont pas permis de tirer des leçons positives. D'ailleurs, le néolibéralisme s'est drapé dans une forme de scientificité de culte des chiffres : il faut faire des économies, réduire la dette publique. Certes, les experts comptables sont sollicités par les hommes politiques, mais ces derniers n'ont pas d'expertise à propos des questions comptables. En tout cas je n'attends pas d'un homme politique qu'il soit un expert-comptable, mais j'attends de lui d'avoir une vision prospective pour mieux servir le citoyen. La question essentielle que je dois poser est la suivante : quelle est la puissance publique du 21e siècle et quel doit être son rôle ? Quels en sont les contours ? Quelle sont ses missions dans un moment où la société est de plus en plus connectée ? Car il y a une espèce d'accélération sociale et des exigences de plus en plus grandes. L'information est partout et en même temps elle ne l'est pas. Que doit faire la puissance publique pour exister dans ce monde?

Concernant le cas français, la question de la réforme de l'Etat selon le politologue Philippe Bèzes est une question récurrente depuis 50 ans. Nous avons vécu des politiques publiques successives de réforme de l'Etat qui

cherchaient à moderniser, améliorer l'Etat, avec un marketing politique autour de la modernisation. Et ça commence dès la fin de la 2e guerre mondiale.

Pourtant, un tournant est arrivé avec le premier ministre Michel Rocard, qui apporta à la fin des années 80 un véritable renouveau du service public, notamment par le recours à l'évaluation des politiques, puisqu'il est nécessaire de rendre compte en démocratie. Puis les analystes parlent de tournant néolibéral de l'administration française, embarquée dans les théories du nouveau management publique où on doit parler de la performance, de l'efficacité et de la réduction des dépenses publiques. En parallèle, on parle de problème d'inflation de dépenses la fonction publique ; ce qui exige d'en réduire le volume.

Ce contexte de tournant néolibéral est marqué également par la loi organique relative à la loi de finances. La constitution de L'état budgétaire introduit l'idée de mesure et d'indicateurs dont le but est de surveiller et mesurer l'action de l'Etat. Un indicateur est une construction sociale comme le dit le sociologue Alain Desrosiers, pour qui l'indicateur est une vision du monde et ses ratios, un chiffre sur un autre, ce sont des indicateurs produits pour réduire le périmètre et le volume de l'Etat.

Avec l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy, la France a connu une autre vague de réforme de l'Etat, c'est la révision générale des politiques publiques RGPP. Cette réforme conduite par Bercy est une vague de réduction des dépenses publiques qui va se poursuivre d'une certaine façon avec la présidence de François Hollande et son projet de modernisation qui s'appelle la Modernisation de l'Action publique. Toujours un discours sur la réduction du périmètre de l'intervention de l'Etat mais avec une autre coloration intelligente, celle de mettre l'usager de l'administration publique au cœur de cette réforme.

Le plan de modernisation d'Emanuel Macron c'est CAP 2022. Ce plan est piloté par un comité d'action publique composé d'une trentaine d'experts issus du privé et du public qui planchent auprès du premier ministre. Je vous laisse remarquer qu'une grande majorité de ce comité sont des grands patrons du CAC 40. L'objectif de la réforme est de réduire la masse des fonctionnaires et les remplacer par des contractuels. Il faut donc que l'administration, ses plateformes et tous les services publics soient numériques à l'horizon 2022. Or, le rapport à l'Etat se fait par le bais des guichets administratifs et des relations directes aves des fonctionnaires. On privilégie plutôt le recours à la privatisation et au secteur privé.

La réforme de l'Etat telle qu'elle se pose à l'échelle de la planète et le questionnement sur l'Etat est plutôt problématique puisqu'on ne pose pas les bases et les contours d'un Etat moderne. L'Etat du 21ème siècle n'est pas aujourd'hui au cœur des débats. Mais il lui revient toujours de pacifier la société, améliorer les rapports des êtres humains entre eux et répondre au problématique des inégalités territoriales.

Intervention de Monsieur Mohammed Manchoud

Comment interroger les principes fondateurs de l'action publique pour accélérer le développement?

***M. Mohammed MANCHOUD** est directeur central au Ministère de l'Economie et des Finances. Auparavant, M. MANCHOUD a été Directeur Central au Ministère de l'Education Nationale et au Ministère de l'Intérieur .*

M. MANCHOUD est membre d'Inspection Générale des Finances, Laureat de l'Ecole Nationale d'Administration de Rabat et Ingénieur d'Etat diplômé de l'IAV

Mesdames, Messieurs,

Le débat sur le renouveau nécessaire de notre modèle de développement est à l'ordre du jour depuis que Sa Majesté Le Roi Mohammed VI, dans son infinie sagesse, l'a relancé. Va-t-il apporter du nouveau ? C'est le Vœu Royal et de tous les marocains. En tout cas, notre colloque est bien parti pour explorer ces zones peu visitées de la doctrine nationale, à savoir les ressorts de l'action publique de développement.

Pour ma part, je suis venu à ce colloque avec **5 propositions heuristiques** que je vous soumets d'emblée et qui constituent une modeste contribution à ce travail collectif de réflexion sur l'Administration et le Développement :

1. Sortir du dogme binaire qui bascule de l'impossibilité de la réforme, chez certains, au principe de la grande réforme permanente, chez d'autres ;
2. Reconsidérer et renforcer le portage de l'action publique par les meilleurs de chaque génération de marocains ;
3. Réécrire le récit par lequel la haute fonction publique conçoit et se représente son rôle et sa mission ;
4. Lancer des start-ups idéologiques ;
5. Inventer une algorithmique sociale de développement.

Mais avant d'aller plus en détail dans la présentation et la démonstration du bien-fondé de ces propositions, je voudrais revenir à ce Comment interroger les principes fondateurs de l'action publique pour accélérer le développement ?

Telle est la question qui m'est posée par ce colloque dont je remercie le concepteur, M. Rachid Meliani, Directeur Général de cette honorable institution qu'est l'ESNA, pour l'idée mais aussi pour m'avoir posé cette question au second degré, cette question sur la question, qui va me permettre de répondre en des termes hyperboliques, de processus et non pas de contenu. Oui, ce « comment interroger » m'interroge et m'arrange, vous l'aurez deviné, fort bien !

Reste l'action publique, ce concept, vaste aux frontières floues, est un contenant à contenus divers et variables qui peuvent aller de l'action politique ou associative classique jusqu'à l'envoi, par un prestataire privé d'un SMS à la population dans le cadre d'une gestion de crise en passant par tout le travail des institutions constitutionnelles et infra-constitutionnelles.

En ce qui me concerne, je me tiendrais au pourtour intellectuel tracé par le titre de cette manifestation, celui qui me somme à jeter un regard critique sur une sphère de l'action publique que je commence, après près de 25 ans de carrière en son sein, à connaître un peu bien.

Je veux parler de l'Administration, et son rôle hypothétique et/ou avéré dans la plupart des pays émergents dans la sortie du sous-développement vers le développement véritable et irréversible.

Instrument majeur aux mains du Gouvernement pour mettre en œuvre son programme, gestionnaire des services publics, outil d'aide à la conception et d'exécution des politiques publiques, atelier de production normative réglementaire et infra réglementaire, force de propositions législatives, interface de régulation et d'impulsion du marché et de l'activité économique, l'Administration, on le voit bien, est au cœur de la problématique du développement.

Et c'est tout logiquement qu'elle se trouve, à ce titre, critiquée et décriée quand son fonctionnement n'arrive plus à répondre à tous les besoins de la société et de

la Nation. Aujourd'hui et plus qu'hier, problèmes de mal-développement et de lent-développement subsistant et durant, elle concentre toutes les critiques dont certaines émanent, à son corps défendant, de ses propres entrailles.

Pour interroger les principes fondateurs de l'action publique et leur rôle dans l'accélération du développement, je pourrais le faire de plusieurs points de vue doctrinaux : institutionnel, managérial, scientifique.

Du point de vue institutionnel, l'action administrative gagnerait davantage à être plus :

- Collective, désintéressée, profitable à tous ;
- Responsable, équitable ;
- Continue, stable, pérenne ;
- Visible, transparente, justifiable ;
- Normée, normalisée.

Mais, est-ce que notre modèle de développement actuel ne se propose-t-il pas, justement, de poursuivre l'ensemble de ces objectifs ?

Du point de vue managérial, l'action administrative de développement devrait être :

- Concertée, arbitrée, coordonnée ;
- Priorisée, planifiée ;
- Efficace, efficiente, économe ;
- Evaluée, analysée, interrogée ;
- Adapté, Agile ;

Mais, peut-on trouver une seule opinion qui soutiendrait le contraire actuellement?

Du point de vue scientifique, l'action de l'administration doit être nécessairement :

- Rationnelle, Basée sur la connaissance;
- Comparée, inspirée ;
- Attentive aux évolutions ;
- Spatialisée, territorialisée ;
- Intelligente, fine ;

On ne trouvera personne, ni dans cette salle, ni ailleurs qui pourrait s'aventurer d'aller à l'encontre de ces principes.

Et si aujourd'hui, on peine à voir ces principes-objectifs réalisés, c'est que nous n'y arrivons pas tout simplement. Nous ne savons pas encore comment les atteindre. Il nous manque quelque chose.

A mon humble avis, les principes fondateurs de l'action publique sont d'une nature plus sibylline et renvoient à d'autres considérations en relation avec le concept même de réforme de cette action, son portage, et la représentation que se font de leur mission ses supposés porteurs.

C'est pourquoi, je reviens à mes propositions de départ :

1. **Sortir du dogme binaire qui bascule de l'impossibilité de la réforme, chez certains, au principe de la grande réforme permanente, chez d'autres**

Après l'intuition de Condorcet sur l'impossibilité des choix collectifs rationnels et le théorème du même nom de Kenneth Arrow, certains, parmi l'élite intellectuelle de notre pays, font, sans démonstration, la conjecture de l'impossibilité de la réforme de l'action publique dans un contexte difficile comme le nôtre, faisant ainsi planer ainsi une incertitude radicale sur notre avenir commun.

D'autres croient mordicus au principe de la réforme permanente, surtout dans un contexte comme le nôtre, faisant ainsi planer une instabilité radicale sur le fonctionnement de notre modèle de développement.

Une vérité de bon sens serait de s'installer à équidistance entre ces deux extrêmes en proposant une troisième alternative : Le développement incrémental.

Certes, le grand soir de la grande réforme n'existe peut-être plus, mais il faut que chaque soir soit assez grand pour incrémenter, en continu, à petits pas, le développement.

C'est ce qui nous mène au concept de transformation, expérimenté avec succès dans certains domaines de l'action publique au Maroc.

La transformation numérique de l'Administration Fiscale, ces trois dernières années, en est la parfaite illustration.

2. **Reconsidérer et renforcer le portage de l'action publique par les meilleurs de chaque génération**

L'Action publique s'impose-t-elle, telle une évidence à ses porteurs ? Est-elle toujours portée ? Par qui ? Et comment ?

Il y a des « actions » dans l'ère du temps que tout le monde voudrait porter ... et d'autres, plus problématiques qui ne sont portées par personne.

Rares sont les responsables qui sont habités, après les grandes messes mais aussi et surtout au quotidien, dans la froideur des bureaux administratifs et l'âpreté des réunions techniques, par le souci de matérialiser les ambitieux objectifs de développement quels qu'en soient les difficultés et les risques.

Et quand bien même, une action publique majeure est portée, son porteur l'incarne-t-elle vraiment ou il la désincarne plutôt ?

Il y a des personnalités publiques qui incarnent quelque chose après un long

labeur relayé, intelligemment, par un double processus de légitimation aussi bien par le haut que par le bas. D'autres n'incarnent rien, si ce n'est leurs carrières et leurs personnes. Mais, il y a une troisième catégorie qui désincarne tout ce qui lui est confié, et pourtant ses éléments perdurent dans les circuits institutionnels avec un art dont ils sont les seuls à avoir le secret. Un art corrélé au lent-développement que nous connaissons.

Il nous faut donc une classe dirigeante sans cesse renouvelée, capable de mobiliser les équipes et de faire adhérer les populations-cibles autour des objectifs des politiques publiques dont elle a la charge et le devoir de mener à terme et bien.

Ce qui nous amène à ma 3ème proposition :

3. Réécrire le récit par lequel la haute fonction publique conçoit et se représente son rôle et sa mission

Si les attributions de chaque poste hiérarchique dans l'administration logent bien dans des textes réglementaires, les missions du top management public, qui donnent sens à l'action publique, ne sont pas toujours clairement perçues par les principaux concernés.

Deux conséquences lourdes découlent de la subjectivité d'un tel récit : le cynisme de survie des uns contre le réformisme pittoresque des autres.

Il faut donc bien réécrire, à l'encre de l'objectivité qui n'entache guère l'ambition, le récit par lequel la haute fonction publique conçoit et se représente son rôle et sa mission.

4. Lancer des start-ups idéologiques pour produire du sens

Ce qui marche ailleurs ne marche pas ici, forcément, et je dirais même souvent. Pourquoi?

- Une projection forcée de certains concepts de développement sans qu'on puisse en réunir les conditions nécessaires ?
- Contraintes budgétaires imposées par la rareté des ressources financières dans un contexte de pays en développement ?
- Mauvaise gouvernance financière et administrative (gabegie et déperditions, retards, manque de coordination) ?
- Absence d'adhésion de la population destinataire de l'action publique ou environnante du projet ?
- Jeu des acteurs politiques qui peuvent avoir des intérêts divergents ?
- Intelligence économique et enjeux stratégiques transnationaux ?
- Changement des priorités institutionnelles, subit et irréversible, par crainte de troubles politiques et sociaux ?

Toutes ces contraintes contribuent, à des degrés divers, à l'inefficience constatée dans la mise en œuvre de certaines réformes pourtant capitales. Et ce n'est pas avec des postures « jargonnantes » qu'on réussira à les dépasser.

Ce qui pourrait aider à affronter cette complexité domestique, avec les moyens et les cerveaux dont nous disposons, c'est peut-être la mise en place d'une sorte de « start-ups idéologiques » pour produire de l'intelligence et du sens, pratiques et circonstanciés, nécessaires à une action politique et publique efficace.

Sa Majesté Le Roi ne vient-il pas de décider l'amélioration de l'appui financier de l'Etat aux partis politiques pour qu'ils puissent se doter de véritables Think-tanks ?

5. Inventer une algorithmique sociale de développement

Aujourd'hui, le théorème de l'impossibilité des choix collectifs peut être atténué et rationalisé, non seulement par le vote comme le démontrait K. Arrow, mais également par les incroyables percées de la BigData et de l'intelligence artificielle, dans un contexte de généralisation des médias sociaux électroniques et des NTIC.

Dans ce nouveau contexte où le numérique commence à faire société, une mesure importante de politique publique peut être, préalablement et entre autres, analysée et testée en fonction du nombre de personnes qu'elle pourrait affecter positivement ou négativement en lançant et en pistant l'idée sur la Toile.

De plus, beaucoup de données économiques, sociales, techniques au sujet de l'action publique à mener sont disponibles peuvent être traitées, intelligemment et efficacement, au service du développement par ces nouveaux outils que sont la BigData et les SIA. Et il serait dommage de ne les employer qu'au sein de la seule sphère marchande.

Sur un mode plus modeste mais révélateur des temps modernes alternatifs, relevons le cas de certains pays africains où la mise en œuvre de la notion de « Banque SMS » a permis de démontrer le distinguo qui existe entre l'illettrisme et l'illettrisme électronique, en offrant à des paysannes analphabètes la possibilité, inédite par le passé, de faire des transactions monétaires par simple échange de « textos » ...

Permettez-moi, mesdames et messieurs, de conclure par cet exemple.

SESSION 2 : REGARDS CROISÉS SUR DES FORMES NOUVELLES ET ÉMERGENTES DE L'ACTION PUBLIQUE

Intervention de Monsieur Driss Benhima

M. Driss BENHIMA a été Ministre des Transports, de la Marine marchande, du Tourisme, de l'Énergie et des Mines, Wali du Grand Casablanca, Directeur général de l'Office National d'Electricité, DG de l'Agence du Nord et Président de la RAM.

Dans cette communication introductive au panel d'aujourd'hui sur les nouveaux outils et méthodes qui doivent être à la disposition de l'administration, il importe tout d'abord de s'arrêter sur la définition du modèle de développement, avant d'aborder de manière succincte les facteurs et les forces exogènes influentes, les objectifs et les principes sur lesquels repose le modèle.

De notre point de vue personnel, la définition la plus éloquente est celle de Mr Alioune Sall qui précise que « c'est une description simplifiée du fonctionnement du monde dans lequel nous nous sommes et que nous voulons impacter ». C'est-à-dire avoir un avenir maitrisé et non subi

Manifestement, il y a des grandes forces dans le monde qui nous dépassent, ce qui nous mène à revenir sur la remarque de l'ex président du Conseil Economique, Social et Environnemental le Pr Nizar BARAKA, quand il énonce que le modèle de développement est implicitement inscrit dans la constitution. Or, la constitution ne parle pas du changement climatique ou de la digitalisation, elle ne parle pas non plus de l'urbanisation ou de l'exode rural. Ce sont des phénomènes à portée mondiale qui nous dépassent.

Voilà de grandes forces qui vont incontestablement impacter l'avenir du pays et qu'il va falloir intégrer dans notre vision de ce que nous devons prendre comme décisions pour améliorer l'essor du pays et de ses habitants.

On peut diviser donc le modèle en trois phases.

Premièrement, il faut identifier les principales forces qui impactent le plus le développement. En d'autre termes, quels sont les phénomènes qui nous dépassent ou ceux que nous acceptons ?

Deuxièmement, déterminer les objectifs que nous voulons pour notre pays. Comme l'a bien précisé M. Nizar BARAKA, le modèle de développement figure, de manière implicite ou explicite, dans la constitution. De ce fait, On n'a pas besoin de réinventer ce que l'on veut de notre pays, en termes de démocratie et d'indépendance des choix nationaux, ou en termes d'égalité des chances et du maintien d'un ordre social. Bref, il s'agit des impératifs du modèle et les objectifs qu'on lui fixe.

En troisième lieu, vient la description du modèle, en déterminant de manière consciente les principes et les réflexes qui doivent caractériser les décisions et les postures à prendre.

Pour mesurer l'importance cruciale de cette phase, il importe d'évoquer à ce propos deux exemples significatifs. Le premier exemple se rapporte à la libéralisation du marché des hydrocarbures. Comme c'est prévu dans le cadre du projet de loi sur le gaz en cours de finalisation, le fait de concéder des tuyaux ne veut pas dire donner le monopôle de la molécule qui est dedans. Enfin, on a compris que ce n'est pas parce que l'on va investir et gérer un réseau de tuyaux qu'on va être le propriétaire du fonds de commerce et de la molécule qui y transite. Il reviendra à une institution nationale d'acheter le gaz à l'étranger, c'est une autre société nationale de transport à qui il incombera la gestion de l'armature principale du réseau de gaz, et il y a des concessions sur des zones industrielles sur des échelles relativement petites.

L'une des raisons pour laquelle on accepte que, dans les zones industrielles, il y ait une coexistence à la fois du monopôle de distribution, technique, logistique et commercial, c'est pour soutenir la création d'acteurs nationaux. Si on ne

régule pas le marché des hydrocarbures au Maroc très vite, il est possible qu'on n'ait plus bientôt des distributeurs pétroliers nationaux.

Le deuxième exemple concerne cette fois-ci, la libéralisation du secteur bancaire amorcée depuis les années 90. En effet auparavant, les taux sur les crédits étaient fixés par l'Etat, mais la première décision que les banques marocaines vont prendre au lendemain de la libéralisation du secteur, c'est l'adoption d'un code déontologique au terme duquel les taux sur les crédits seront régulés et coordonnés entre eux de manière consensuelle. Il ne s'agit pas là donc d'une libéralisation, mais plutôt d'une sorte d'oligopôlisation du secteur.

En dépit des critiques qu'il a suscité au départ, cette entorse grave à la libéralisation a eu au moins le mérite de permettre la protection et le développement d'un secteur bancaire national très solide que nous envie aujourd'hui le continent.

A la lumière de ces deux exemples, on peut avancer que, dans notre modèle de développement, figure l'objectif de maintenir la préférence nationale pour certains secteurs stratégiques, en l'occurrence un secteur financier et bancaire national, une compagnie aérienne nationale, même-ci, d'un point de vue théorique, on n'est pas capable aujourd'hui de dire pourquoi c'est indispensable ? est ce que c'est une attitude qui doit être générale ou simplement sur certains secteurs ? est ce qu'il faut être totalement indifférent au fait que le secteur privé soit national ou étranger?

L'on se rappelle tous du moment où la CDG et la Royale Air Maroc sont allées proposer au gouvernement de « privatiser » ou de se faire concéder dans une filiale commune, un terminal de l'aéroport. Mais pour des raisons purement légales, cette proposition n'a pas pu voir le jour. La loi sur les PPP en vigueur à cette époque exclue autre chose que l'appel d'offre.

On s'interdit donc de doter un secteur stratégique pour le pays d'un instrument national, comme c'est le cas au Moyen Orient où les aéroports appartiennent généralement aux compagnies aériennes nationales.

Ce sont là quelques éléments que nous avons jugé utile d'aborder avec vous dans cette introduction. Dans Les prochaines interventions qui vont suivre, l'accent sera mis sur deux aspects. D'abord, quels sont les outils et les méthodes proposés et qui sont largement indépendants du modèle de développement ? c'est-à-dire celles qui concourent à la bonne gouvernance, au rehaussement de la productivité et à une meilleure efficacité. Le second aspect se rapporte aux réformes impératives à faire en termes de nouvelles procédures, de processus, de compétences et qualifications que l'administration doit adopter pour élargir le champ des paramètres que nous pouvons aborder dans notre réflexion sur le nouveau modèle de développement.

Intervention de Monsieur Lant PRITCHETT

Problématiques du pilotage et d'implémentation des politiques et actions publiques : Les "Capability traps"

M. Lant PRITCHETT est un économiste du développement américain. Il est actuellement professeur de pratique du développement international à la Kennedy School of Government de l'Université Harvard, attaché au « Building State Capability Program ». Il a également longtemps travaillé au sein de la Banque Mondiale en tant qu'Economiste et Consultant. Ses travaux sont centrés sur le développement et la transition des gouvernements des pays émergents.

I'm glad the theme has turned to tools. The conversation, yesterday, was beyond my ken; and I'm glad the conversation has turned to tools because what I'm going to talk about for my 15 minutes is concretely about how the organizations, so I've gone from the theoretical level to organizations. How the organizations build capabilities, how do they the ability of the organization to actually carry out tasks?

So you've noticed I'm speaking in English even though it's not the language of any of you. The reason I'm speaking English is I lack the capacity to speak French. I speak less than zero French. I worked at one point with a Moroccan colleague who would often come by my office and ask me to say French words and then I would hear him in his office laughing at the ridiculous pronunciation I gave to French words, so I speak less than zero French.

So, I just lack the capability to speak French and you can pass a law that I speak French, you can have a policy that I speak French but if f I lack the capability to speak French, the policy or law or regulation or quango or PPP is all of zero effect, actually, on the ground. So what I take state capability to be is the ability of organizations to translate goals, policies, laws, regulations in that actual practice and my argument is, and by the way, speaking of tools I had this board drilled with holes, so I have a board drilled with holes and I'm going to put that there so that you can be thinking why the heck does he have a board drilled with holes for the rest of the presentation, and at the end, I'll tell you. Now also before I get going, I'm going pass out some rubber bands and I want you to all hold the rubber bands but not shoot them at your neighbor. I'm in the temptation to do that and it's not a behavioral test.

I'm just passing them. You may not be able to get one but we will pass them around. I'll have another thing later and maybe I'll give them to the back. Ok, so the focus of my research is that state capability, by and large, in many countries around the world has been stagnant for a very long time. So, although there has been progress on many fronts, there has actually been very slow progress in the ability of the organizations of the public sector to carry out their functions. So, however we measure it, we see a stagnant picture, not necessarily in economic growth, not necessarily in accomplishing some concrete objectives like expanding schooling, but we see a stagnant picture and it's what we call a capability trap, meaning there seems to be some dynamics in which public sector organizations can maintain their whole capability. There is not an intrinsic dynamic for improvement, so there is a dynamic of stagnation that we call a capability trap. So the first thing I want to talk about and I probably shouldn't do this, but I'm going to, is I'm going to teach you how to be a successful failure, meaning you're in charge of an organization, you're going to fail and actually carrying out your function but you're going to succeed in that your organization is going to continue to get revenue, you're going to succeed in that maybe you'll even get promoted.

So, dangerously, I'm going to teach you how to fail and succeed and there are two key principles of being a successful failure. The first is a concept that we call isomorphic mimicry. Isomorphic mimicry says if you can't really do it, just look like it. So this slide shows you 2 snakes. Both snakes are similar in color. One is deadly poisonous and one is completely harmless. But the harmless snake gets of all the benefits of being poisonous

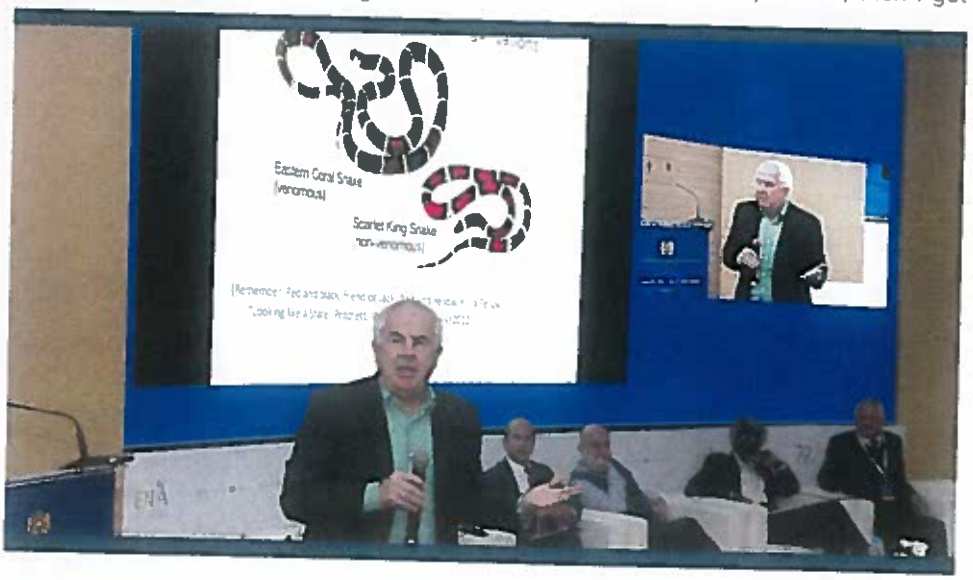
by looking enough like the poisonous snake, then I'm ha, who needs it? Thangs, who needs it? As long as I look like a poisonous snake, I deter predators; I scare everyone just the same as if I were poisonous. So a huge amount of what goes on inside organizations is isomorphic mimicry.

Let's look at other organizations of our type that are successful and we'll reap the benefits of their success by camouflaging ourselves to look like successful organizations. Now, by the way, one of the beauties of my being of knowing nothing about Morocco is that you can guarantee that nothing about this speech has anything to do with Morocco. I'm drawing on examples from around the world. If this happens to resonate with you, that's your own business. I'm not saying Moroccan organizations do this because I don't know Morocco, but I do know many organizations around the world engage in a consonant reform process of isomorphism. Let's look like in a successful organization. Let's hire consultants and tell us what best practices, and let's adopt the best practices that actually change how we look, without changing what we do because that's the easiest thing to do.

To change how we look, we can change our organigram, we can change our titles, we can change lots of things without any harm to anyone, but without any benefit to anyone else. So the first thing is if you want to be a successful failure, look like a success, right? And, by the way, if you want to think about what's a good idea to keep isomorphism mimicking in mind, every man in the audience should reach right here. Take your hand, reach right there. What's there? A tie. Why are you wearing a tie? You are wearing a tie to look like the kind of person who wears a tie, right? I mean it's zero use function. There you go! He's taking them off immediately although he's missed the point. Now he no longer looks like a person who wears a tie.

So, often times, organizations are just going through the motions and aren't really addressing the concrete things and, unfortunately, in many environments that actually can produce survival and success. I avoid the pressure to get better by looking.

The second technique of successful failure is to try and do too much and because often, you know, I think if I can adopt on paper best practice, then I get credit for having been ambitious and in drawing the best practice, but the problem is if best practice is far from you current capability, it actually doesn't help your organization. It can cause your organization to be worse rather than better.



So imagine you're trying to create an army and before the army is fully prepared and fully trained and fully functional, you take it in the battle and so you stress the capabilities of your army beyond their breaking point. What's going to happen? You'll destroy all the capability you've built.

So, whatever incipient capability your organization had, by putting it under too much stress, you'll actually destroy the capability you have and have to start from scratch. So, often, the process of public sector reform looks like build a little capability over stress that collapse, build a little capability over stress that with over ambitious reform collapse. So, you don't build incrementally. So I want everybody who got a rubber band to take your rubber band, and the reason we do this is we have the assumption that we're going to improve our organization if this is the policy and this is the reality. And we have the assumption that I'm going to create pressure for the reality to get better by passing a better policy, right? So the policy is going to move here and then it's going to pull the reality towards it, ok? That works for a while and then snap, and once that snaps, then you have this lovely policy floating around in mid-air, completely divorced from the underlying organization reality.

So, if the policy and reality aren't co-developed, you're likely to lead to launching an over ambitious reform that looks good in the capital, looks good to people you talk to, looks good but can't be

done with the capability your organization actually has, and it will undermine your ability to build capability. So those are the two techniques of successful failure. Now I want to talk about how you succeed. So, together with two other colleagues at Harvard, we've developed a strategy for capability building. This isn't a development model. This isn't even a model of administration. This is a model for building capability. You're in charge of an organization, you're part of an organization, you want your organization to do better, to be able to do more things, right? Here are the principles of what we call problem driven iterative adaptation, and each of those words sort of reveals a core principle of capability building and you notice each of these core principles of capability building is completely different from the way in which capacity building is usually done.

So, first, you need to specify a problem that you can generate consensus to solve, meaning you need to work with all of the relevant stake-holders above the organization, around the organization, in the organization, the beneficiaries, to specify a concrete problem you're solving. Now you might say that's what we're always doing; but that's not what is typically happening. What's typically happening is people are adopting solutions and you define your problem as the lack of a solution. You know, our problem is that we don't have a management information system. Wait a second. You've just named the solution. Now the beauty of naming a solution is you can solve it. Adopting the solution is the solution to your problem if you've named a solution, the lack of a solution as a problem.

But you want to push beyond that and say no, no, no. What is that by not having a management information system, I can't do as an organization. That's the problem and once you've specified the problem, then maybe there is many ways of solving it besides the standard solution. So the idea is to name local problems and search for local solutions, right? And again the problem construction is a huge part of this, and it's often time-consuming. You know, as a leader, you want to get going on doing stuff, but if you don't adequately construct the problem and generate broad based consensus that this is a problem that politically we want to work on, you're going to get blocked the first time you do anything, anyway.

So, problem construction. Second is, you want to authorize problem driven positive deviance, and I laugh because we just make up words. The reason we make words up is to shock you out of assuming you know what we mean. You can't possibly know what we mean if we use funny words.

So, what's positive deviance? It just means do something new, right? But, often times, what happens is the very processes created inside organizations to prevent bad things, prevent good things. So civil servants and members of organizations are constrained.

So not only can they not do bad things. They are constrained in their ability to attempt to do new things or things in a new way. So you have to authorize positive deviance, you have to say, at least to some part of the organization, we're going to do things differently here and you're authorized to do it, right? And authorized just means you create a space for them to do it because, often times, like I said, the official policies and regulations prevent people from doing what would actually lead to better outcomes and trying things out or doing anything different. There is no space for innovation.

So a metaphor is, you know, often regulations inside an organization set a floor for what people have to do but then you collapse the ceiling to the floor. They are not allowed to do anything bad, but they are not allowed to do anything good, either. There is no space for novelty. So the second thing is you have to create an environment in which people could do things differently than they have done them before. Why? Because of your building capabilities and tools for a new model of development, you have to do new things. You can't possibly build new capabilities by doing the same things you've been doing before.

You have to do something new to build a new capability, because if you continue to do what you do, you necessarily will reproduce the results you have, right? They say the definition of crazy is doing the same thing and expecting different results. So if you do the same thing, you should expect the same thing. The third is once you've authorized positive divination, you need to try to learn iterate that. You need to learn by doing and, again, this is completely against the public sector instinct.

Public sector instinct is to do all of the thinking and then turn over to implementation and any deviation from what the geniuses thought of from the policy is unacceptable. So you make an environment in which no one can learn because no one can admit that the original policy didn't work. So you have to create an environment in which you acknowledge that you're going to learn by doing and again you're not learning from failure, there is no failure. You're

learning by doing, you're trying new positive deviant things that might work. Some of them will work, you'll expand them. Some of them won't work, you'll tweak them and you keep tweaking till you get to something that works.

Finally, is you're going to scale through diffusion. What's that mean? There is 260000 teachers in this country I learned yesterday in a seminar. We want all of them to improve their teaching. It's 260000 people changing their daily behavior. How is that going to happen? If you think that's going to happen because a circular comes from the Ministry, not going to happen that way. It's going to happen when effective practices emerge from this problem derivative iterative practice and other people imitate them.

One teacher looks at another teacher and says wow, her kids are really happy. She's having, you know, good experiences. Her kids are learning and G what's she doing? Organizations change as ideas percolate horizontally among the network of the implementers. So you scale through diffusion of good ideas, which is again very different from vertical diffusion, which is people are going to do it because we tell them to do it. Mostly not. Mostly if you're going to get positive behavior change, it's going to be because they're positively motivated by seeing the practices play out.

So the PDIA builds capability but it also builds from the bottom the practices that can then improve performance. So rather than build policy and try and train to get compliance, you're going to do it completely the opposite. You're going to generate practices that generate superior performance, scale those through diffusion and then enshrine those as policy.

So, you're going to build policy from the bottom up rather than attempt to impose policy from the bottom down by this process of capability which can start in any organization at any scale, anywhere. This can be your unit. How is my little unit that I work in going to get better? This can be anywhere, right? You can start with a problem if my unit has to happen. You can say how are we going to be able to get authorization to do something different? How are we going to learn what's the process we are going to learn how are we going to scale through learning?

So the last thing I want to point out is that many people in Morocco, as in other places, because I don't know anything about Morocco, but many people are dissatisfied with public sectorial organizations and think they're going to improve public organizations by enforcing accountability from external sources but you can't beat a turtle to move.

Four Principles of PDIA(Problem-Driven Iterative Adaptation)—an alternative way to build capability while delivering results

1. Local Solutions for Local Problems
2. Authorizing Problem Driven Positive Deviance
3. Try, Learn, Iterate, Adapt
4. Scale Learning through Diffusion

A turtle survives because it has a hard external shell to external attacks. That's how a turtle has evolutionary survived. Since I don't speak French, I have a little object lessons. You know, I have this little stick and I might think I can make Bob move by poking him with this stick. Shall we try it? You know Bob is going to be impervious to that and, sooner or later, the stick is going to break, right? I'm going to break the stick before I move Bob. So you have to have inside the turtle want to do what you wanted to do in order to make progress. The turtle has to be able to stick out of its neck, right?

So part of the PDIA is you can't just poke the civil service. You're not going to reform the police by poking the police from the outside and, by the way, poking the police is a very dangerous thing. So part of the PDIA approach is we want to say let's work with people such that we generate the positive momentum from within the organization that wants to solve problems and work with the coalition of the willing inside the organization. Sorry about that phrase, but work with coalition inside the organization rather than looking for exclusively external attacks.

So, I think that way we can create a positive dynamic that builds and this again this starts towards the tools question which is, in order to build the capabilities in Moroccan public sector to carry out the new model of development, you're going to need a new model of building capability because you don't have the capabilities now.

You need the capabilities in the future. You need to have a strategy for capability building independently of what the policy or a law or a structure is and part of the problem is if we think we're going to cut this board in half, I can imagine cutting this board in half by just drilling hole after

hole, after hole, after hole until I've divided the board in a half and then people could come to me and say you know, that's pretty inefficient because the holes are really big. Let's make the holes smaller. People could come to me and say let's digitalize and computerize the drilling of the holes. Let's, you know, drill holes faster to use my drill to cut this board faster. It's the wrong damn tool. You need a saw. So people that are selling you a better drill to cut a board don't know what they're talking about. You need a new tool to build a new capability to meet a new model of development.

Thank you.

A key notion in our work is what we call strategic incrementalism, which is we want to have a strategic vision of where we want to get over the long term, but we want to work incrementally. And I think the big bang type reform pretends that the past doesn't condition the present and, hence, affect the path of the future; whereas with strategic incrementalism we say here's the vision of where we want to be and then let's move, bit by bit, towards that vision.

And we distinguish it between strategic, strategic, which is big bang will do a civil service reform and behavioral change or the excessively incremental, which is we'll make a too smaller change and we won't keep futsing around the same model and it's not really strategic. The metaphor, and you can see I love metaphors, is when I was younger, I had very crooked teeth and the way orthodontists work is that they put some wires on your teeth and the dentist breaks the bone in your teeth. It breaks the bone a little bit and then it recelifies and then you come back and break the bone again. So again orthodontship is this gradual process of acknowledging that the teeth are where they are. We're not going to pull out all the teeth then put fake teeth in, but it has a vision of where the teeth want to be and then pressure, and not tons of pressure but, you know, pressure, pressure, pressure taking advantage that we know where the past or where the present is and we are moving towards a goal.

So, I think, you know the big bang doesn't work but the merely ephemeral isomorphic reform doesn't work, either. You need to have a strategic vision of where you want to be, but then you need move there in incremental bits that are consistent with. We can only move the bone so far. If you try and push any system too far, too fast, it will snap back against you and, you know, no one wants chaos but you can, I think, make a path between the present and a much higher capability future by having a strategic vision and then saying what're the problem solving incremental steps that we're going to move there.

Intervention de Monsieur Robert P. BESCHEL

De la conception aux résultats : regard comparatif actualisé sur les « Delivery Units »

M. Robert P. BESCHEL, Jr. est responsable mondial du centre de pratique des gouvernements de la Banque Mondiale. Il a beaucoup écrit sur la coordination des politiques et la réforme du secteur public et a travaillé sur les questions relatives au centre de gouvernement dans un grand nombre de pays. Au sien de la Bondiale, M. Beschel a géré l'unité «Systèmes de gouvernance », le groupe « Gouvernance et responsabilité publique » du pilier secteur public, le secrétariat du Conseil de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, Il a supervisé les travaux sur la gouvernance et la gestion du secteur public au Moyen-Orient et en Afrique du Nord de 2004 à 2010, et les travaux sur la gouvernance en Asie du Sud de 1999 à 2004. Il a été l'auteur principal de la revue Stratégie de lutte contre la corruption de la Banque de développement en 1998. M. Beschel a également été directeur des politiques au sein du bureau technique et consultatif du Premier ministre Tony BLAIR.

By the way, that was completely unrehearsed...the poking. Many have wanted to poke me through these presentations, but Lad actually followed through. I gave him credit for that.

I'm going to talk about one of the tools that many administrations have used in trying to improve the quality of public sector performance. Since I arrived in Morocco, I've heard a lot about the implementation gap and we talked about it yesterday, and many countries are frustrated by the implementation gap: the gap between the beautiful policies that are designed in Rabat and what happens out on the ground in other parts of the country. And so they have looked at a variety of center of government reforms to address these issues. So we're going to talk about one of the reforms that has received particular attention recently: Delivery units.

Now, it's important to note that there are other sets of reforms at the center of government that are often important as well; policy coordination, strategy, those sets of reforms, and we'll talk a little bit about those. I think it's important to make the point that people often get fixated on delivery units whereas there are other reforms that can be equally or more important. And then there are a bunch of other reforms that people are doing in the center of government that, just because of the lack of time and things like that, we aren't going to speak of. So this is what we're basically going to talk about.

Let me begin by making the point that if you look at how countries have set up their centers of government, it varies tremendously. There is no one right answer. Some countries such as Island have very small center of government operations, 30 employees. Others have very, very large.

So, the center of government can serve a variety of functions, it can be staffed in a variety of different ways, and truth be told there is really no one right way to do it. You can have some very effective governments, you know, who have relatively small centers of government, and you can have others that have significantly larger. The functions that are given to the center of government can differ. In some of the smaller countries, the focus is simply on managing the policy process, whereas if you look at the larger countries, they often have independent checks on the policy process. They have people doing policy in the center in addition to those in the line ministry. So, a lot of the mechanics can differ, but there are certain principles that are absolutely essential.

These principles need to be in place for the center of government to work well and you can see what they are here. A clear delineation of roles and responsibilities is fundamental. We see a number of countries in the Middle East who have tried to make center of government reforms, but what happens is they have not clearly broken down the responsibilities of different units and so, not surprisingly, the units step all over each other, and they find themselves in constant bureaucratic warfare and things like that.

So you want a clear delineation of functions, you want the agencies to be neutral. Line departments need to trust them. They cannot be seen to be always taking the side of finance against education, or interior against infrastructure, any of those things. They have to be neutral and the procedures need to be respected. Powerful ministers can't make end runs to take various initiatives and get them taken care of. And, above all, there needs to a very careful

monitoring to ensure implementation, that's when we start talking about, you know, how that takes place.

Now just I'll briefly tell you about the policy coordination function. This is a function that is often done poorly. If you look at many OECD countries, what you typically have is a dense network of interagency working groups and coordination groups that have been set up to help promote information flows. In many developing countries, many of the countries that we work in in the MENA region, information flows within agencies are vertical. It all goes up to the minister who may take it to cabinet and it may get coordinated there, but you often miss the dense network of interagency working groups that can help facilitate coordination, which is very important because many government issues cross organizational boundaries. If you want to come to terms with curbing traffic fatalities, for example, you need to have the transport, the ministry of transport, in the room, you need to have the traffic police, in the room, you need to have health and ambulance, in the room.

So, there are a lot of agencies that need to come together to solve these pernicious problems, and you need to find mechanisms to get them talking to each other. And when that doesn't happen, and there have actually been many studies that have shown that, as many as 2/3 of government decisions may not be implemented. This is an interesting graph from the OECD, and what it basically shows you is when it comes to SDG implementation, the sustainable development goals, you can see that within the OECD countries, the most frequently sided challenge is intergovernmental coordination towards implementing the SDGs. And these are countries with very low established cabinet systems, cabinet mechanisms. They have a lot of interagency working groups and they are grappling with coordination issues.

Delivery Systems – a Global Expansion

So, inter-ministerial coordination is a fundamental concern at the center of government. We'll talk a little bit about it later on. But that's, you know, one issue that may be a factor in Morocco. I know that in august 2017, you came out with a directive that's intended to try to address some of these issues, and when you think about delivery, I think it's always important to think about coordination first because I think a lot of problems in coordination end up manifesting themselves as problems in delivery.

Ok, strategy! Also a very important function, at the center of government, sometimes performed well, sometimes performed less so. But, what tends to happen with the strategy function is it's a long term function looking over the horizon; they are often the keepers of the vision document, vision 20-30, vision 20-35, what have you! But it tends to often be not a particularly stable function. Can anyone guess why? You notice here this is a wonderful summary of the United Kingdom's strategy unit and the work that it did. This unit was established. This is their description of their activities. It was abolished six months after these activities were laid out. So, anybody have an idea about why it's so difficult to do strategy in the center of government?

Okay, there is an old adage that a week is an eternity in government. And the problem, when you have units that are looking at long term over the horizon issues, is that they often struggle to be relevant, and so they often get pulled into much more day to day activities or they don't, in which case they are removed. So, anyhow, policy and strategy, important things for you to think about. But let's talk delivery. There we go!

Massive expansion in the number of delivery units. This gives you some sense. We've picked up a few here, but if you look globally, there've been 30 or 40 governments, some national governments, some at the state and local level who have recently implemented delivery units. What do they typically do? This is taken from Michael Barber's book 'Instruction to deliver'. This is the

classic delivery unit, sort of the mother of all delivery units, as it were, and you can see they perform several important functions. They focus on delivery, not policy or strategy. They signal key government priorities. What they basically do is they trouble shoot. There's an ugly phrase in English. I don't know how it translates into French, but they call it debottlenecking; basically breaking up bottlenecks to delivery often when these cross-cutting issues try to cross through different organizations and so delivery units will trouble shoot with those. They use empirical data and they track a certain limited number of issues. They send signals that the Prime Minister, or whoever the chief of government is, is very interested in these issue and they follow up to make sure that key priorities are implemented.

As you can see from this slide, delivery units also, we talked earlier about broader center of government, delivery units vary massively in size. Some are quite small. Tunisia's delivery unit has 8 people; others are quite large, Oman's delivery unit has over a hundred. One of the original delivery units, PEMANDU in Malaysia, had over 160. It's subsequently been massively reduced but that was where it is. So, again you see a lot of difference in the size of these units.

Now, one of the key issues that we're trying to do is to understand much more what is going on with these units. They've been relentlessly marketed. There have been all sorts of people who have made fortunes going around the globe selling their units. And the empirics, the science behind these units, whether they are working or not, is just starting to catch up.

So, we don't have tons of empirical research but we are starting to get a few studies that have emerged that can tell us

What do Delivery Units typically do?

1. Focus on Delivery (not Policy, Strategy or other functions)
2. Signal key government priorities within and outside public sector
3. Focus political pressure on specific results through progress-chasing on behalf of head of government
4. Support coordination between ministries, and provide a forum for *problem solving* and *breaking up bottlenecks*
5. Provide a *simple, direct* and *frequent* monitoring mechanism for key government priorities that to the greatest extent possible is *data driven*
6. Signal that government is holding ministers and senior staff to account for delivering on key priorities

how they're doing. And what do we learn from this? Well, why do delivery units grow? They serve a need, a felt need on the part of senior officials. Senior officials are frustrated. They pull the lever. Nothing happens and somebody comes along and says the reason nothing happens is because you don't have a delivery unit, and they say yes.

The problem is felt, the solution is proffered and so people gravitate towards those. There are some areas where they've delivered promising results. Now what delivery units tend to be good at? First of all, they tend not to work across the board, but there are cases where persistent attention to certain issues has yielded positive gains.

I mean, often it's taking the poorest performers and helping to raise them up then helping good performers do better, but there are examples of where they've been effective. By the way, there's also a huge debate among delivery units, about what works and what or who gets the credit for this work and if you talk to people in Malaysia, a lot of the line departments were furious because they felt that PEMANDU was always taking credit for deliveries that they've made. So a big debate there. Another good thing about them, they're useful in dealing with cross-cutting issues, as we said. The UE investments are relatively modest vis-à-vis other sectors of reform.

So, that's the positive side. On the negative side, successes in the UK and elsewhere were often overstated. As I said, there's a lot of hype with delivery units. If you intervene in complex systems, you can really create these functional behaviors.

Delivery units may not fix any of the underlying public administration problems. They're more for tracking key outcomes and fixing systematic problems. There're all sorts of debates in the literature about setting targets and the creation of DUs hasn't always worked and we'll talk about one example of that later on.

So, what I'd like to do briefly is I'm going to talk about the MENA region more specifically and what experiences have happened here with the creation of delivery units. There are 4 countries that have implemented these: Kuwait, Oman, Tunisia and Saudi Arabia; and Egypt is right now seriously considering implementing a delivery unit. Now, what I'm going to do is I'm going to take the best and the worst. I'm going to give you the best, which is Oman, and I'm going to give the worst, which is Kuwait, and then we're going to ponder what went right

and wrong there and how that would apply to Morocco.

Okay, this is Oman's experience. Oman borrowed or relied heavily on the PEMANDU model. They actually recruited PEMANDU to come and consult with them and they worked very hard. They set up a process called Tanfeedh that was public. It was very thorough and systematic. It focused on some key national development goals and then stepped them down into intermediate steps. They managed to narrow and articulate a clear set of priorities. They set up a group, the implementation support, and follow-up unit that was intended to track this group; and it's up and functioning and making progress towards meeting its KPIs. Now, there were a couple of differences in the Omani experience from the Malaysian experience that may be instructive for you.

One of the main ones is that people tend to think with delivery units that it's the dash board because many delivery units have very pretty red, yellow, green dash boards and they tend to think that the dash board is what drives performance. It's actually the routine. It's actually the fact that, I know I'm going to have to talk to Lad and I know that, you know, if Lad is not happy, nobody is happy and so we worked very hard to make sure that in the two weeks when I go to see Lad, he's going to be happy. It's the routine that tend to keep the accountability.

The second thing that's very important is that it's not the KPIs themselves but you monitor the steps that are necessary to get to the KPIs, but anyhow the difference between Malaysia and Oman that I thought was instructive was that the Omani's in Malaysia if you don't hit your target, it escalates and that is a very, very, very bad thing and so if you're Malaysian civil servant and you don't hit your targets and it gets kicked up to the next level it's a huge piece of shame. In Oman, what tends to happen is all decisions immediately get kicked up to the most senior levels.

So, the officials don't take responsibility. They just kick it up and so a little different experience but similar model. Okay, here's the example that didn't work. This is Kuwait. In august 2010, Kuwait set up some major reforms in their Prime Minister's Office. They brought in Tony Blair, they spent a hundred million dollars US. So, this was not a poorly resourced effort. They did a global panel search.

They brought in 35 hundred people from whom they chose the staffing for this agency. It was a major high profile effort. Tony Blair was very closely engaged. Okay, this will change, I promise. This gives you a brief sense of sort of what the organizational structure was and you see the delivery unit was one of the key dimensions. Okay, 2012, the office was shut down. It was completely shut down. There was no residual capacity retained whatsoever. It was like you could take the whole investment and completely write it off.

A classic case of isomorphic mimicry. This was the office that Tony Blair would have had in the UK. Why didn't it work? Well let me ask you if any of these things apply or would potentially apply to Morocco. One of the first questions that you have to ask is this broader political culture reward performance. In Kuwait, the politics were very complex mix of tribal, urban, rural, leading families, some traditionalists modernists dimensions but the one thing that really didn't factor into it all was service delivery and the quality of service delivery because if Kuwait had a problem with service delivery, they would call their cousin Ahmed in the Ministry of Interior and he would fix it. So delivery units tend to work better in countries where government performance is important and in countries where politics is driven by other sets of issues they tend not to.

Same thing about how is power traditionally been exercised. Delivery units are rational technocratic fix in Weberian terms. And in many countries, power is patriarchal. It depends on your connections with the ruler. So, in that sense, you know, a country needs to be at a place where it sort of honors and respects the rational technocratic

Would a Delivery Unit Help Close the "Implementation Gap" in Morocco?

- **The Bottom Line: At this stage, I do not know Morocco well enough to venture an opinion. I look forward to hearing your views.**
- **There are several key questions/issues that we would want to review before opting to move forward with a Moroccan DU:**
  - How important are service delivery issues within the broader Moroccan political context? Could it be implemented within a coalition government?
  - Where would it be located and, if in the Prime Minister's Office, then what would be its relationship with the palace?
  - Does the PM have an interest and/or vision for it? Are there other institutions within either Cabinet or the PM's office that are performing a similar function?
  - Are other center of government functions, such as strengthening policy and operational coordination, more important?

dimensions I think for these things to really take off. Then the final sort of broader point, delivery units are no panacea for public sectors that aren't used to performance. T

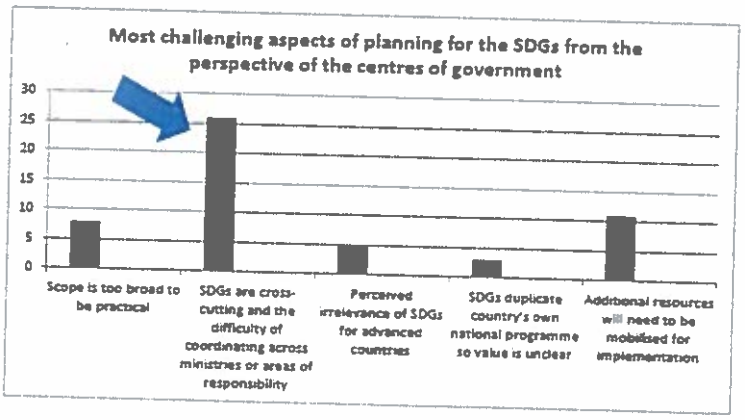
hey are not a magic bullet. If you have a public sector that's never really worried about hitting performance targets then bringing a deliver unit at the center is often not going to be the optimal solution. Finally, there were some more approximant issues there that came into play as well. I wanted to briefly go here and tell you here are some of the lessons that are starting to emerge from our global research. On deliver units you can see political backing is fundamental. If they are going to work, they need to have strong political backing, commitment to a tightly defined remit. You need to avoid mission creep and a number of other issues too that are very important. I'm not in routines earlier. I think that's key.

Now let me go briefly to the final slide which is the use and appropriate solution for Morocco. And the answer here is I'm going to completely duck this question and really hand it over to you because you have a much finer and more nuanced sense. I don't know if it would make sense in Morocco or not, but I'm sure many of you, particularly Mr. Lakhdar because we've had long conversations about this and I'm very keen to hear your views on this. What I would say is that there are some questions that you would want to ask based on this global experience that I think would be very important. How important are service delivery issues within a broader Moroccan context? Is it a political driver?

I mentioned the experience of Kuwait. Could it be implemented within a coalition government? Deliver units often struggle if you have coalition governments for the very straightforward reason that it's awkward to hold coalition partners responsible for weak delivery if they can bring down the government. So that's an issue one would want to look at carefully. Would it be located in the Prime Minister's Office? Then what would be its relationship with the palace? How would you structure those modalities? I think that would be critical. Does the Prime Minister have an interesting vision for it? Or are there other institutions within either cabinet or the PM's office that are doing similar things? And, finally, I would come back to the policy of rational questions. Would a delivery unit be in front of those priorities in closing the implementation gap or would you want to look at other things like interagency, coordination, as well.

I mean this was a very, very rich discussion. I really enjoyed it. But I particularly appreciate a question that our education colleague raised, which is: is it the model or is it the implementation? And how do we take that for? Then the answer is it's like the scissors. Which blade cuts the paper? Well they both do.

Center of Government Challenge – Greatest Concern is Inadequate Intergovernmental Coordination



You know, part of it is having a vision that is sustainable, that will foster economic growth, social empowerment, political participation, all the goods and values that you, sort of, want to see happen.

And many countries, in the region, have been doing this. I mean there is a host of visions; vision 20, vision 30-35, documents out there that do exactly this. They sort of look across 10 or 12 or 14 different areas and say what's our vision of a better future and what do we want to be like as a country and then what are some of the steps that we're going to take to pursue that; and I'll be surprised if, you know, that hasn't been done in the past in Morocco, or if you haven't done it. Something really worthwhile to do because this is often a view that calls for social consensus. If you look at Oman, it was a broad-based set of consultations that came together and they sort of embraced the Tanfeedh process.

So, part of it is having a vision and getting there, right? And then, the other part is to think carefully about what are the mechanisms that can help you get there and that that's where a lot of these centers of government reforms can very helpful. It may be delivery unit; you may not elect to go in that direction. Some countries are doing whole of government monitoring and evaluation where they're setting up units of the center to try to monitor progress across the whole scope of the vision documents. So, there're a variety of different tools and techniques that you would want to think about carefully and adapt to the Moroccan context but that could potentially be useful there.

The third thing I would do, I would say, and perhaps this is sort of my Anglo-Saxon pragmatism coming in and will strike you as heresy. It's sort of built in the French tradition but that is if you're going to have the conversation about vision, I would avoid having discussion around first principles, of what the State should be and things like that because the reality is that the degrees of freedom that you'll have there will probably be not all that large.

If you look at the French example, for example, which came up, about 55, 56°/° of GDP comes from the State and over the last 8 years, that has budgeted about 1°/°. I mean it may be 55.4, it may be 56.7 in any given year, but there is no strong discernible trend. In my country, the U.S.A., it's about 37°/° and in Morocco it's about 18°/°.

Now the reality is these figures come from a social consensus. You are those who want more spending. You have others who want lower taxes. They fight it out to the political process and you reach a place that sort of is attuned to a particular culture and values and reflects the political consensus at that particular moment.

Then I'm sure that will be what happens in Morocco, as well. So, I think sort of starting with what's there and this goes to the incremental point that Lad meant, realizing that you might have plus or minus 5 degrees to work with that or 10 degrees to work with that, is probably not a bad place to start the vision process.

Thank you.

Intervention de Monsieur Abdelghni LAKHDAR

Les politiques publiques, de la conception à la mise en œuvre : Cas du deuxième programme de coopération entre le Maroc et MCC .

M. Abdelghni Lakhdar, est le Directeur Général de l'Agence Millennium Challenge Account-Morocco.

Auparavant, conseiller économique du Chef du gouvernement depuis 2012 et directeur des opérations et des affaires institutionnelles au sein du CFC.

M. Lakhdar est membre de l'Inspection Générale des Finances, titulaire d'un master en administration publique de l'École des affaires publiques et internationales (SIPA) de l'Université Columbia de New York, d'un diplôme de l'École nationale d'administration de Rabat et d'un diplôme d'Ingénieur d'Etat de l'École Hassania des travaux publics (EHTP) de Casablanca. Il est également le Président de l'association des lauréats de l'EHTP.

1. Eléments de contexte :

Le débat autour de la question du nouveau modèle de développement est la manifestation directe des grandes attentes des populations et des pressions sociales grandissantes. Ainsi, les décisions, les choix et les investissements publics sont interpelés en terme d'efficacité et d'impact que pourraient avoir les actions publiques sur le devenir des populations. Comment on peut à travers l'investissement public changer la vie des gens qui attendent chaque jour ?. En d'autres termes, on peut dire que ce n'est pas uniquement le modèle de développement qui a atteint ses limites, mais c'est notre façon de faire le développement qui est interpelée.

S'il est vrai que le nouveau modèle de développement renvoie à plusieurs dimensions, celle de la conception et de l'implémentation des politiques publiques revêt un intérêt capital et constitue un point fondamental dans l'aboutissement des différents programmes et politiques publiques, en ce sens qu'elle se trouve au cœur des ruptures et des transformations à opérer en vue de garantir l'efficacité de l'action publique.

Caractéristiques des projets adoptés dans le cadre du programme MCC :

Le programme MCC est arrêté en commun accord avec le gouvernement américain et son homologue marocain. Étalé sur une période de 5 ans allant du 30 juin 2017 au 30 juin 2022, ce programme est doté d'un budget conséquent estimé à 540 Millions de $ qui couvre des domaines très diversifiés et extrêmement important pour le Maroc.

Dans le cadre du deuxième programme de coopération avec MCC, les projets ont été conçus et sont en cours d'implémentation selon l'approche « evidence-based policy » ou « politique fondée sur la preuve ». Cette approche a pour objectif de permettre l'utilisation judicieuse des connaissances disponibles par des décideurs publics à tous les niveaux et des professionnels de terrain dans leurs processus décisionnels et leurs pratiques.

Quand on parle de décision basée sur des données probantes on s'éloigne de décision basée sur notre expérience ou décision basée sur notre jugement et on complète notre réflexion par la recherche de données scientifique et des études pour bonifier notre décision. Evidemment, selon le domaine d'intervention, on ne va pas entreprendre des actions qui ont un impact négatif sur les bénéficiaires mais si on ne fait pas cet exercice il y a le risque d'entreprendre des actions peu ou pas efficaces.

L'approche de MCC est basée sur des éléments de preuves à triple niveaux : d'abord pour justifier les choix de l'action publique. Ensuite, au niveau du suivi de la mise en œuvre du programme. Enfin, au niveau de l'évaluation de ce programme.

2. La place de la preuve pour justifier les choix de l'action publique

Pour l'établissement des sujets prioritaires de notre programme, une étude détaillée et réalisée selon une approche innovante a été lancée sur les contraintes majeures à la croissance économique au Maroc. Cette étude qui a été menée par le gouvernement et MCC, en collaboration avec la Banque africaine de développement s'est traduite par l'identification de plusieurs problématiques. Il s'agit, entre autres, du capital humain, de la justice, de la fiscalité, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi des jeunes, des zones industrielles

répondant aux attentes des entreprises et notamment des PME, du foncier rural qui permettra de faire sortir une large franche d'agriculteurs de la pauvreté et de la gouvernance du foncier dans son ensemble pour qu'il puisse être au service du développement.

Eu égard à l'étendue de ces contraintes, et en concertation avec différents départements, nous avons jugé opportun de nous focaliser sur trois domaines prioritaires qui sont : l'éducation, la formation professionnelle et la problématique du foncier.

Pour mieux tirer profit des différents projets initiés dans le cadre du programme MCC, il n'était pas question uniquement pour les décideurs marocains de trouver les financements indispensables à des projets dont le pays a grandement besoin, mais la principale préoccupation était d'ordre pédagogique. A travers ce genre d'initiative, nous cherchons surtout à apprendre en terme de méthodes et d'approches pour réussir des projets de développement.

Une fois qu'on a arrêté les domaines prioritaires qui correspondent aux principales contraintes majeures à la croissance économique, vient alors la phase de sélection des projets permettant de desserrer ces contraintes. Dans ce cadre, il importe de souligner que les projets financés dans le cadre du programme MCC, doivent préalablement répondre à une série de critères dont notamment :

Premièrement, s'assurer que les projets proposés ont une rentabilité économique qui, ne doit pas être confondue avec la rentabilité financière. En effet, la rentabilité économique renvoie à une appréciation des projets sur le long terme, et notamment au niveau de leurs impacts sur l'amélioration des revenus des populations bénéficiaires. Le projet retenu doit obligatoirement assurer un seuil de rentabilité économique minimal de 10%.

Deuxièmement, il faut que le projet soit inclusif. En effet, bien que la rentabilité économique occupe une place importante dans les choix des projets, ces derniers doivent impérativement promouvoir l'inclusion des différentes catégories de la population bénéficiaire.

Troisièmement, les projets doivent prendre en compte les inégalités sociales et de genre, et doivent apporter des solutions qui permettent un accès le plus équitable possible aux bénéfices du projet, dès le début de sa conception, et ce en conformité avec les directives de MCC en la matière.

Les projets doivent aussi évaluer et prendre en compte les risques environnementaux, sociaux, de santé et de sécurité, afin d'en éliminer les impacts au maximum, notamment à travers des mesures de mitigation conformes aux directives de MCC en la matière.

Le respect de ces critères est extrêmement important dans tout le processus depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre des projets, ce qui ne manquera pas d'accroître l'efficience de l'action publique dans son ensemble.

Cette façon de concevoir les projets pourrait constituer une source d'inspiration pour le gouvernement pour résoudre l'épineuse problématique de l'inefficacité des investissements publics au Maroc. En effet, le recours à cette approche dans le cadre des projets financés par le budget général de l'Etat permettra d'améliorer significativement l'efficacité de l'investissement public. A titre d'illustration, on peut citer un pays comme le Québec, où la loi prévoit de soumettre systématiquement les projets d'investissement de plus d'un million de dollars canadiens à l'analyse coût/bénéfice avant toute décision de financement.

3. La place de la preuve pour opérer les ajustements nécessaires durant la phase d'implémentation :

Après avoir décidé du choix des projets à financer dans le cadre de ce programme, et afin de mener à bien l'implémentation, un plan rigoureux de suivi et d'évaluation des projets est soigneusement mis en place avec la participation des différentes parties prenantes. Il est adopté par le conseil d'administration de l'agence dont la présidence est assurée par le chef du gouvernement. Celui-ci prévoit un suivi rigoureux, à une fréquence trimestrielle, des résultats au titre des différents projets, sur la base d'indicateurs pertinents. La théorie d'intervention sous-jacente révèle souvent des résultats intermédiaires qui peuvent également faire l'objet du suivi. Cet exercice de suivi permet de dégager régulièrement les écarts par rapport aux objectifs tracés et opérer éventuellement les ajustements qui s'imposent pour résorber ces écarts.

Cependant, il n'est pas facile, à partir du suivi des projets, d'obtenir la preuve qu'une intervention donnée fonctionne. Il est nécessaire alors de compléter ce travail par des approches qui produisent des preuves bien plus solides sous forme des effets ou impacts finaux des interventions.

4. L'importance des évaluations

Le suivi continu du programme est nécessaire pour sa gestion mais il demeure insuffisant pour évaluer ses résultats finaux. Par conséquent, MCC et l'Agence MCA-Morocco utilisent

différents types d'évaluations en tant qu'outils complémentaires pour mieux évaluer l'efficacité du Programme. Nous entreprenons deux types d'évaluation (réalisées par des cabinets indépendants) qui font partie du champ des connaissances pour les politiques publiques fondées sur la preuve:

- Evaluation des performances: Ces évaluations portent sur les axes de performance: pertinence, efficacité, efficience, cohérence, durabilité, premiers effets/impacts perceptibles au moment de l'évaluation. Dans ce cadre, une évaluation à mi-parcours est prévue pour permettre de rectifier le tir en cas de besoin. Il s'agit ici d'un processus itératif et informationnel d'une grande acuité, basé sur la preuve et l'expérimentation dans lequel chaque étape informe sur l'étape d'après.

- Evaluation d'impact : ces évaluations ont pour objectif d'établir un lien de causalité entre les interventions et les impacts pour des bénéficiaires pour démontrer si le programme a produit directement les effets recherchés.

Ces évaluations cherchent à isoler l'impact du projet par rapports aux autres facteurs exogènes en adoptant des méthodes qualitatives et/ou quantitatives pour la collecte et l'analyse des données. Elles constituent de véritables opportunités d'apprentissage pour les équipes de l'Agence MCA-Morocco et de MCC quant à la conception et la mise en œuvre des projets.

Compte tenu des sommes limitées dont nous disposons, il est très important de s'assurer que nos interventions vont fonctionner. C'est le fait de ne pas utiliser des preuves dans le processus décisionnel qui pose problème. Nous risquons de gaspiller des ressources et de l'argent en adoptant des solutions que nous croyons efficaces alors que nous n'avons en main aucune donnée nous permettant de nous rassurer sur leur efficacité.

Dans ce cadre, l'expérimentation dans un premier temps à petite échelle, dans des conditions qui permettent d'en évaluer les effets, en vue d'une généralisation constitue une originalité de nos interventions. Elle permet de valoriser l'innovation et repose en principe sur une évaluation d'impact (avec contrefactuel) afin d'en valider la faisabilité, la pertinence et surtout l'impact.

Pour mieux illustrer ces nouvelles approches du montage et de l'implémentation des projets de développement, il sera fort instructif d'évoquer à ce propos, un exemple concret de projets financés par le MCCA.

Il s'agit du projet de l'éducation secondaire qui est élaboré en concertation avec le département concerné, et dont l'objectif principal est d'améliorer la performance du collège et du lycée marocain à travers la mise en place des projets d'établissements scolaires intégrés, avec un perfectionnement des infrastructures et le renforcement des capacités des enseignants et du staff administratif. Le projet concerne les trois régions de Tanger Tétouan, Fès Meknès et Marrakech Safi.

Nous n'avons pas commencé à travailler en parallèle sur les trois régions. En effet, une phase d'expérimentation a été lancée dans la région de Tanger Tétouan dans 6 établissements puis on a tiré les leçons avant d'intervenir au niveau des 28 établissements sur 34 établissements pilotes visés dans la région. Après avoir tiré les enseignements nécessaires et opéré les ajustements qu'il faut, l'expérience sera implémentée ensuite sur les deux autres régions.

Au terme de ce projet, l'évaluation d'impact apportera des éclaircissements sur les liens de causalité entre les actions menées et la performance des élèves.

5. Conclusion :

En guise de conclusion, on peut avancer que ces nouvelles approches s'avèrent sophistiquées au regard de la complexité des démarches à suivre et quant à l'espace-temps inhérent au processus dans sa globalité, au choix des projets, à l'implémentation, au suivi et à l'évaluation sous ses différentes formes.

Mais, notre satisfaction est telle que ce sont des choses qui sont faites par des marocains selon des approches et méthodes innovantes orientées vers la preuve, l'expérimentation et la recherche de l'information. La prise de décision sur des données probantes est ainsi un objectif que toute organisation pourrait atteindre. Toutefois, des prérequis sont nécessaires pour le déploiement de ses approches dont notamment le renforcement des capacités de l'administration publique par rapport à ses différentes dimensions. Notre université est appelée également à investir dans ce genre de formation pour répondre aux besoins du marché par rapport à ses profils pointus. Il s'agit d'un investissement dont le retour est important mais nécessitant d'adapter le cadre juridique et institutionnel en vue d'une prise en charge optimale du développement.

Intervention de Monsieur Eric VERHAEGHE

L'expérience citoyenne au cœur de la réforme de l'action publique, ou de la start-up à la start-up nation

M. Eric VERHAEGHE est lauréat de l'ENA France en 2002. Il a été haut fonctionnaire au Ministère de l'Education Nationale. Il a également été directeur des Affaires Sociales de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance, président de l'APEC, membre du CA de l'ENA et administrateur de plusieurs organismes en France. En 2011, il fonde Parménide, cabinet de conseil en innovation sociale. M. VERHAEGHE a publié plusieurs travaux sur l'Administration publique en France et ses articulations avec les institutions aussi bien publiques que privées.

Je suis donc un ancien fonctionnaire, issu de l'ENA France, qui a créé sa propre Start up : une « légaltech » dont le métier est d'aider à la mise en conformité avec le droit. On recherche les réglementations et on les met sous forme d'algorithmes. L'intelligence artificielle fait gagner du temps et de l'argent en termes de conformité. Mon gagne-pain est la non-conformité !

Le monde est en train de changer sous nos pieds. Et faire fonctionner un modèle qui ne fonctionne pas dans un monde qui change perpétuellement paraît donc contreproductif.

Il y a une révolution relative à l'intelligence artificielle qui est en train de changer la tectonique des plaques du fonctionnement du Monde.

Au 20e siècle, l'Etat réglait verticalement le fonctionnement de la société. Son autre rôle est de gérer le modèle de développement ou modèle de croissance et développer des externalités positives. A cet égard, la Banque Mondiale a fait des calculs, que je trouve justes, concernant l'impact d'une année, de plus, de scolarité de la population sur la croissance économique. Quel système scolaire qui va garantir à termes une croissance économique. L'OCDE en a fait de même sur la protection sociale. Et puis l'Etat un rôle de régulateur du marché et des monopôles économiques ; comme développé par le Modérateur M. Benhima.

Mais le Monde et la société commencent à fonctionner d'une façon horizontale et toutes ces fonctions sont fortement impactées. En France, il y a des mouvements qui se préparent pour protester contre la cherté de la vie (nous sommes le 1er novembre 2018). Les réseaux sociaux et le monde collaboratif peut amener à un fonctionnement horizontal de la société et qui ne passe pas par la verticalité de l'Etat. C'est le principe de la Startup Nation.

Nous sommes en train de vivre donc l'ère de la Startup Nation. Si la Startup est l'entreprise qui va transformer l'innovation en un produit industriel à partir d'un modèle de développement horizontal, le principe de la Startup Nation obligera à terme tous les Etats à tenir compte de l'horizontalité de la Société et des capacités démultipliées des citoyens à s'organiser entre eux d'une façon horizontale sans passer par l'intervention verticale de l'Etat. Cette horizontalité est productrice de nouvelles externalités positives pour la société. La e-santé par exemple. Les épidémies sont régulées par des agences publiques d'alerte qui sont en retard par rapport aux IA et au NTIC qui produisent beaucoup plus vite l'information épidémiologique que n'importe quel autre système public d'alerte. Le fonctionnement startup est donc producteur d'externalités positives nouvelles que les Etats ont intérêt à récupérer à leur profit.

Le sujet de fond est en relation entre autres avec la préférence nationale ou le patriotisme économique dont parlait le modérateur. Car nous ne serons plus maîtres de nos datas. En dehors des GAFA, il n'y a pas d'autre dépositaires alternatifs des données.

Concrètement, l'impact culturel de la Stratup Nation est le principe Bottum Up, de bas en haut. L'innovation est déstabilisante pour l'administration. La startup est basée sur l'innovation, la remise en question, l'expérimentation, la viralité et l'horizontalité. Le monde collaboratif est sans supérieur hiérarchique. L'Administration, elle, est basée sur le cloisonnement de l'information.

Nous sommes face à un monde où toutes nos valeurs sont à rebours de son évolution naturelle et son fonctionnement.

Pourquoi l'action publique ne pourra pas y échapper ? car dès lors où l'on introduit à un modèle disruptif dans une société, il contamine l'ensemble. Dans les réseaux sociaux, les relations sont devenues hors control et sans règles de verticalité hiérarchique comme celles de l'Administration. C'est le syndrome « booking.com » face aux tours opérateurs touristiques classiques. L'on a dit que cela ne marchera pas. Tout cela s'est avéré inéluctable aujourd'hui.

La Startup Nation est basée également sur la dématérialisation des procédures administratives et l'élimination des inutiles d'entre elles. Exemple de l'application digitale des smartphones qui rembourse les voyageurs dont l'avion est en retard. Aucune procédure, juste un one clic.

On passe d'un monde normatif à un monde collaboratif. Et la cause des inefficacités des Etats est la résistance des sociétés à l'édiction de règles verticales d'organisation collective. Ce mouvement va être lent et diffus. L'enjeu pour réussir le passage à la Startup Nation n'est pas d'apprendre des choses nouvelles mais de désapprendre les règles du monde ancien et accepter que les valeurs qu'on nous a apprises ne sont plus celles qui permettrons le modèle de croissance de demain.

Je vous remercie

Intervention de Monsieur Alioun SALL

Construire et pérenniser les nouveaux modes d'action publique en Afrique : Articulation entre savoirs et actions

M. Alioune SALL *est Professeur de sociologie et Directeur de l'Institut des Futurs d'Afrique. Il a occupé plusieurs postes aux Nations Unis entre New York et l'Afrique, chef du Bureau du PNUD en Afrique du Sud, Chef de Bureau de l'Administrateur Adjoint des Nations Unies, directeur Afrique du PNUD - New York.*

Introduction

L'avenir n'est plus ce qu'il était. En effet, les monde, depuis la fin des années 80, est devenu, sans doute plus que jamais auparavant, un monde en flux dont l'intensité va croissant. Ceci est vrai du point de vue de l'économie, comme l'ont montré les crises systémiques d'abord régionales dans les années 90, puis mondiales du 21eme siècle. Mais c'est aussi le cas du point de vue des enjeux démographiques, sociaux et politiques, comme l'ont illustré ,par exemple près de nous, les phénomènes sociétaux complexes qu'il est devenu commun de qualifier de « Printemps arabes ».

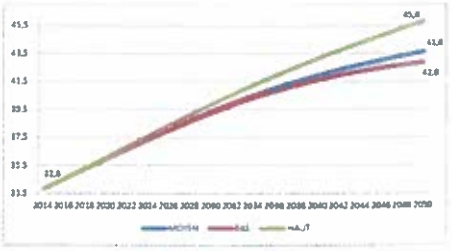
Le fait est que la possibilité de conserver un degré élevé de maitrise des évènements, à mesure qu'ils surviennent, s'amenuise. Et ceci est devenu une réalité tant à l'échelle de l'individu qu'à celle des institutions ,quelles qu'elles soient, singulièrement donc à celle des Etats et de leurs demembrements administratifs. L'objet de la démarche prospective est précisément de proposer des modalités d'appréhension de l'avenir. Et lorsqu'elle est stratégique, celui d'établir des modalités d'articulation entre la compréhension des dynamiques historiques et actuelles d'une part, et la prise de décision dans le sens d'un avenir souhaitable d'autre part ; de cadrer l'action aujourd'hui à la connaissance que nous savons de ce que pourrait être demain ; ou mieux, de ce que l'on souhaite que soit demain.

L'avenir étant par essence domaine d'action, et le développement étant par essence domaine en devenir, la question du modèle de développement que souhaite le Maroc, et en corollaire celle du type d'Etat qui lui est nécessaire, revient à celle de questionner son adaptation à un futur indéterminé et en flux. Dans cette communication, nous proposerons un bref état des lieux général du Maroc dans ses dimensions démographiques, économiques, environnementales et politiques.

Cette dernière dimension nous permettra de traiter en termes généraux de certaines caractéristiques- disons minimales- qu'un état doit posséder pour faire face aux enjeux multiples que l'avenir porte. Ceci nous mènera vers un bref détour critique sur la tendance dans le monde en développement à l'adoption, souvent en calque de ce qui se fait en Occident et sans adaptation contextuelle, des méthodes du « mangement public», au sujet desquelles nous appelons à la prudence. Nous conclurons par un plaidoyer pour un plus grand usage de la démarche prospective dans les reformes en cours et à venir de l'administration publique

Bref état des lieux

Démographie :

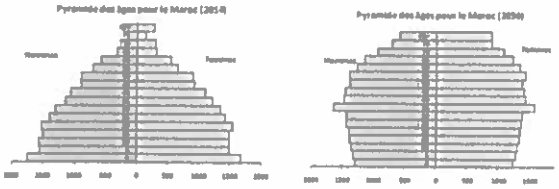


Croissance démographique à l'horizon 2050

Le Maroc est aujourd'hui considéré comme un pays jeune. La vaste majorité de la population a moins de 30 ans, et les taux de fécondité, bien qu'étant faibles (ce depuis les années 1970, c'est une particularité du Maroc d'avoir eu une transition démographique tres tôt) porteront une augmentation de la population d'au moins 25%, qui se concentrera particulièrement dans les zones urbaines. Les villes marocaines abriteraient, en 2050 près de 32,1 millions

au lieu de 20,4 millions en 2014. Alors que la population rurale connaîtrait un recul de son effectif passant de 13,4 millions en 2014 à 11,5 millions vers 2050.

Par ailleurs, selon la tendance actuelle, dont le caractère assez permanent correspond à une dynamique dans laquelle la transition démographique est achevée, la pyramide des âges du Maroc est appelée à changer de manière assez radicale dans les prochaines décennies. Il est ainsi attendu que dans deux à trois décennies, le Maroc ait une composition démographique proche de celle des pays européens aujourd'hui. En 2040, un marocain sur cinq aura plus de 60 ans



Pyramide des âges a l'horizon 2050

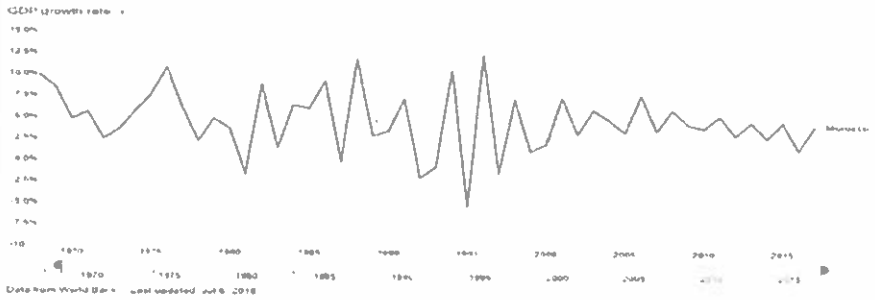
Les enjeux liés à la démographie sont donc de deux ordres ; le premier, et le plus immédiat, est celui de l'accompagnement d'une population jeune, dans la mesure du possible dans la perspective de capitaliser sur un dividende démographique dont les

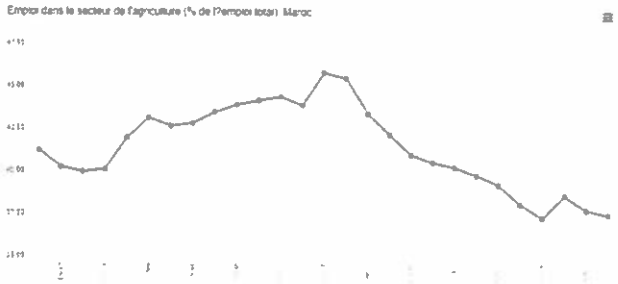
	1965-1971	1972-1982	1983-1993	1994-2002
Agriculture	26,5	19,4	17,2	14,7
Secondaire	30,7	32,0	29,1	29,9
Services	42,8	48,6	53,6	55,4

Strutcture du PIB (en volume)

Source WDI (2004) Banque Mondiale

conditions (démographiques) sont peu ou prou rassemblées. La fécondité est en effet relativement faible et en baisse, la population potentiellement active (15 et 59 ans) passera de 21,1 millions en 2014 à 25,6 millions en 2050 et la population de 18-24 ans





-qui représente la frange de population entrante au marché du travail- connaîtrait un accroissement de son

effectif jusqu'au 2032. Le second enjeu, de plus long terme, est celui de la préparation et de mise en place des conditions, singulièrement économiques, de prise en charge d'une population âgée importante d'ici 2050. En somme trois aspects essentiels peuvent être retenus : la nécessité de saisir les potentialités économiques d'un dividende démographique; celle de gérer l'exode rural ; et celle de la préparation aux conséquences du vieillissement de la population.

Economie :

Les contributions sectorielles au PIB marocains sont comme suit : Agriculture : 14.8%, Industrie : 29.1%, Services : 56% (2017 est.). Cette composition sectorielle n'a pas substantiellement changé au cours des trois dernières décennies même si l'on observe la part croissante qu'occupe le secteur des services, et qui s'accompagne corrélativement d'un recul des activités agricoles.

L'amélioration des taux de croissances de ces dix dernières années est moins de nature quantitative- les taux de croissance moyens ne sont pas très éloignés des moyennes générales des cinquante dernières années (autours de 4%), que qualitative- la volatilité est beaucoup plus faible aujourd'hui qu'historiquement.

Ceci repose en grande partie sur une gestion macroéconomique améliorée, sur une ouverture aux marchés internationaux pour une gamme élargie de produits, ainsi que sur des efforts substantiels visant à diminuer l'importance du secteur agricole dans l'économie, non seulement dans le sens de sa contribution au PIB, mais peut être

surtout comme un déterminant important de la consommation dans un contexte où l'emploi agricole est très élevé.

Il parait clair que les objectifs économiques, d'un point de vue sectoriel, visent à la mise en œuvre de politiques allant dans le sens d'une diversification accrue, du développement à terme « d'une économie de la connaissance » et de l'innovation, misant de manière décisive sur le tourisme, les transports, les activités portuaires, et les services financiers, et flanquée d'un tissu industriel produisant une gamme de biens à valeur ajoutée accrue si on la compare à la situation actuelle. (Relativement, la production industrielle actuelle est de faible valeur ajoutée, avec en son socle le textile, les produits dérivés de la production minière de sulfates et diverses activités d'assemblage d'équipement électroniques, etc...). On constate en parallèle, pour porter l'économie, la promotion de conglomérats industriels familiaux diversifiés (BTP, télécoms, etc..) à la manière du Japon ou de la Corée du Sud.

Les enjeux de long terme sont cette fois-ci ceux, somme toute assez classiques, de la mise en œuvre d'une transformation structurelle visant à développer des avantages comparatifs/compétitifs dans un contexte globalisé, singulièrement par la capitalisation du positionnement géographique du Maroc, en interface entre l'Afrique de l'Ouest, le Maghreb et la Méditerranée.

Environnement :

L'importance relative de l'emploi dans le secteur agricole, qui en dépit de sa diminution tendancielle, en particulier pour les populations les plus pauvre, ainsi que l'accélération des dynamiques d'exode rural pointent tout naturellement en direction des enjeux environnementaux. Le rapport 2007 du GIEC (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur le Climat) a fortement alerté sur les risques de baisse des rendements agricoles dans certaines régions et sur les impacts du réchauffement sur les personnes les plus démunies. Il met en exergue des diminutions particulièrement importantes de l'hydraulicité (débit des cours d'eau) et de précipitations printanières sur le bassin méditerranéen dans les prochaines décennies. Les conséquences devraient déjà se faire ressentir de façon saillante à l'horizon 2030 avec :

- Une augmentation de la température moyenne qui pourrait tendre vers 1 °C ;
- Une accentuation et une plus grande fréquence des sécheresses, canicules et phénomènes orageux ;
- Une extension de l'aridification (qui toucherait aussi la rive nord de la Méditerranée) ;
- La désertification de nombreuses zones d'occupation humaine dans le semi-aride et
- Des changements sur la biodiversité avec un risque de progression de certains virus et de croissance des épizooties.

Bien évidemment l'impact de ces changements est appelé à se faire ressentir non seulement sur l'économie, sur les dynamiques migratoires, que ce soit au sein du pays avec des accroissements importants des populations urbaines, ou depuis l'extérieur, avec une probable pression accrue de mouvements de populations issus de la région sahélienne en direction du Nord. Il serait naïf de penser que ces changements seront sans conséquence sur la cohésion du tissu social marocain, avec de possibles ramifications politiques et sécuritaires.

Politique : Quel modèle de développement pour le Maroc ? :

S'il parait évident que des moyens substantiels sont déployés pour préparer l'avenir (macro)économique du Maroc, comme en témoigne le caractère structuré de la constellation de mesures prises dans ce domaine, il nous parait important de souligner que le développement ne peut être seulement économique et mesuré à l'aune du taux de croissance du PIB. Les études prospectives, qu'elles soient nationales, régionales ou continentales qui ont été menées à travers le continent africain, bien qu'elles présentent autant de différences qu'il y a de situations, permettent cependant de relever trois éléments récurrents critiques quant aux trajectoires possibles de développement, et qui relèvent en fin de compte toutes de l'Etat :

• **Le premier** est celui de l'architecture administrative appropriée de l'Etat : il est utile ici de citer Daniel Bell qui affirmait que l'Etat national est « trop grand pour gérer les petites choses, et trop petit pour gérer les grandes choses » ; ce diagnostic est sans doute plus vrai dans un contexte africain, où l'attachement à un Etat très centralisé et fort s'oppose à des démembrements périphériques affaiblis, que ce soit en termes de ressources, de compétences ou d'attributions.

• **Le second** est un enjeu de représentativité : à ce titre, le Maroc enregistre un bilan mitigé comme l'illustrent les difficultés rencontrées dans la lutte contre l'accroissement des inégalités, qui reste un enjeu de taille à relever pour

la société marocaine ; il faut noter, en regard des éléments de démographies présentés précédemment, que les jeunes et les femmes en sont les membres les plus affectés. Cette marginalisation persistante s'exprime en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la couverture sociale .

• **Le troisième**, qui découle des deux autres, est celui de la nécessité pour les Etats de porter un développement sur un mode « holistique », dans le sens où les enjeux économiques ne représentent qu'une dimension du développement, qui est elle-même inextricablement liées aux enjeux démographiques, sociaux, environnementaux et culturels qui caractérisent la société marocaine dans son ensemble et dans son rapport avec son extérieur, qu'il soit immédiat ou lointain. Bien qu'elle doive faire partie de la solution, il n'est par exemple pas donné qu'une bonne croissance du PIB s'accompagne des créations d'emplois nécessaires pour offrir des opportunités économiques à la jeunesse, qu'elle contribue à la réduction des inégalités, ou encore qu'elle permette une prise en charge de la population vieillissante dans trente ans.

La prise en compte de ces difficultés n'est pas évidente, et appelle sans doute au pragmatisme, mais toujours dans un rapport renouvelé au temps, toujours dans un rapport non-seulement proactif aux évènements, mais aussi informé par l'exploration toujours renouvelée d'un avenir diaphane dont l'appréhension requiert un effort constant- en somme toujours dans un rapport prospectif face au futur.

Quid de la fonction publique dans un tel contexte sur le long terme ?

La question de la « bonne taille » de l'Etat, de son articulation en termes de démembrements, de déploiement ressources, de décentralisation de compétences, qui est l'un des enjeux centraux du développement, est aussi celle de la configuration de son administration. A ce titre, les pays en développement se trouvent souvent en tension, entre une volonté d'affirmation de souveraineté qui se caractérise par un Etat central hypertrophié et des démembrements périphériques atrophiés. Cette tension se trouve paradoxalement accentuée par la tendance globale à l'adoption croissante d'un cadre général de gestion de l'Etat mimetique de ce qui se fait dans le secteur privé.

S'il est vrai que la tendance en Europe et ailleurs est de plus en plus à l'idée d'un Etat minimal, peut-être plus efficace, mais aussi réduit à un essentiel régalien et passif au-delà de l'établissement de règles générales visant à réguler l'initiative privée, un tel modèle ne semble pas approprié aux pays en développement, du moins au stade actuel des choses. Education, investissement publics importants visant au développement d'infrastructures réelles et institutionnelles pour une transformation structurelle du tissu économique vers une configuration propice à l'emploi du plus grand nombre, mise en œuvre de politiques diverses visant à l'absorption des defis liés au changement climatique et aux processus migratoires et démographiques en cours et avenir : sur tous ces plans,la nécessité d'une action globale volontariste parait nécessaire pour faire face aux enjeux divers du développement. Cette necessite redonne son sens à la notion de « Developmental State », même si elle peut parfois sembler vieillie ou qu'on lui prefere aujourd'hui celle d'Etat stratège.

Cependant le discours dominant au sujet de la modernisation des modalités de gouvernance publique recèle une problématique fondamentale : celle de son ancrage idéologique néolibéral.

Nouveau management public et risque d'érosion de la notion de service public : Bureaucratie, hypercentralisation, masse salariale hypertrophiée, attitudes de rentier et comportements peu éthiques de la part des fonctionnaires : voilà le portrait qui est souvent fait de l'administration publique marocaine. Ce portrait peu flatteur est souvent mis en exergue par le discours technocratique pour souligner la nécessité de reformer le secteur public dans une optique visant à mimer dans son fonctionnement le secteur privé que l'on érige en modèle.

Cette tendance mondiale lourde qui fait fi de la distinction entre gestion publique et management d'entreprise fait cependant courir de risque d'un effacement de ce qui fait la spécificité du service public, singulièrement :

1. L'exclusion de la sphère marchande d'une gamme plus ou moins vaste de prestations destinées aux citoyens compris comme collectivité),
2. L'inscription dans une temporalité de long terme dont l'accent est nécessairement moindre dans le fonctionnement des institutions privées.

Par voie de conséquence, cette tendance de fond fait courir le risque de réduire l'étendue du service public à la portion congrue. Sans remettre en cause la pertinence, voire la nécessité des volontés de modernisation de l'administration publique, en particulier pour leur permettre d'accompagner les enjeux colossaux que nous avons esquissés, l'expérience montre qu'en dépit des assurances

répétées du discours technocratique, les mécanismes privilégiés par le « management public » tendent à induire naturellement une érosion du service public qui autorise et encourage un recours à des formes plurielles et souvent privées de prise en charge et de mise en œuvre de ces services. Un cas d'espèce dans un contexte africain serait celui des services de santé, dont la provision est dans nombre de cas l'apanage d'acteurs privés et/ou d'institutions de coopération diverses dans le cadre d'arrangement institutionnels variés avec les administrations publiques nationales. D'une manière générale, la tendance est à la reconnaissance du seul caractère fonctionnel de la fonction publique, ce qui lui fait perdre de son sens et la rend perméable à un discours mettant en exergue un principe économique a minima dans l'organisation de l'administration publique.

Historicité institutionnelle des administrations publiques : Par ailleurs, la fonction publique, son organisation et ses procédures internes sont l'expression de l'histoire et de la culture administrative de chaque État. Chaque espace national s'est forgé et se forge au cours de son histoire et de son développement une identité propre et singulière, se dotant d'outils institutionnels et organisationnels jugés appropriés à une situation donnée. Dans cette logique, les formes et structures d'organisation nationales de détermination, de production et de prestation de l'action publique sont diverses, reposant sur des spécificités historiques, culturelles, économiques ou encore politiques.

Il parait à ce titre essentiel que tout processus de redéfinition des attributions de compétences résulte d'un processus politique, compris comme une négociation entre l'Etat central et ses démembrements divers afin d'assurer un alignement suffisant entre les objectifs d'économie et d'efficience nationaux aux enjeux locaux de court, moyen et long terme. Un tel processus dialectique est compromis par la caractérisation de nécessité rationnelle qui est généralement faite des reformes de nature managériale portées dans la sphère publique.

Le piège du « tout comptable » : Enfin, un discours se généralise affirmant l'absolue nécessité de disposer (d'un maximum) de données quantifiées sur tout. Cette nécessité paraît justifiée par une philosophie politique particulière : la « philosophie de l'évaluation ». Celle-ci a vocation à uniformiser au maximum la gestion des organisations, qu'elles soient publiques ou privées, à but lucratif ou non. Face à ceci, il faut rappeler le fait que « mesurer n'est pas évaluer ». On constate malheureusement une inflation de la quantification des activités humaines, inflation susceptible de produire en fin de compte une « maladie de la mesure » dans laquelle tout ce qui permet de se représenter la réalité doit être mesuré donc mesurable, et par conséquent, de volontairement reléguer au second plan tout ce qui l'est peu ou ne l'est pas.

Ainsi, ces méthodes tendent à générer une redéfinition de leur activité par les agents selon un principe d'effort minimal requis pour atteindre les objectifs chiffrés, quitte à vider leur mission de service public de sa substance. Il faut par ailleurs indiquer à ce titre que l'évaluation, loin d'attiser de la transparence, est soumise à un jeu stratégique implicite et que la triche au résultat se développe. Elles génèrent la modification de tout un pan de la réalité, et déstabilisent voire détruisent la pratique d'accords informels auparavant « négociés » quotidiennement, que ce soit par les agents d'un démembrement donné, entre les différents échelons, ou encore dans leurs interactions avec les usagers. Ces pratiques informelles, dont l'expression se fait en amont des règles formelles qui régissent l'administration publique, doivent impérativement faire l'objet des préoccupations de velléités réformatrices.

Conclusion

Les enjeux de développement de long terme du Maroc appellent en somme à l'idée d'un Etat fort, en mesure de planifier et d'accompagner le pays vers un avenir non seulement possible mais souhaitable. Cela est d'autant plus vrai dans un contexte ou des tendances de fonds, qu'elles soient économiques, sociales, climatiques et démographiques, sur lesquelles on a, tout compte fait, assez peu prise, requièrent l'adoption d'une attitude stratégique volontariste.

L'architecture idéale de l'Etat et de ses démembrements administratifs nous semble devoir résulter d'un processus organique, dont les objectifs de développement globaux, mais aussi les contextes locaux, doivent être la matrice. Il n'en reste pas moins qu'une attitude renouvelée quant a la prise en compte des futurs possibles, ou « futuribles » parait essentielle pour mener à bien un tel processus. Un usage accru des méthodes de la prospective ne peut de ce point de vue qu'être bénéfique, ce non seulement a l'échelle nationale, exercice auquel le Maroc s'est livré encore récemment, mais également aux échelles de ses démembrements territoriaux.

Enfin, en guise d'appel à la prudence, si l'intérêt et les connaissances que les méthodes de gestion issues du secteur privé sont susceptibles d'apporter peuvent être généralement reconnues, leur prétention à l'universalité et leur tendance à s'imposer de façon quasi-hégémonique sur toutes autres grilles de lectures du social, fait encourir le risque d'une mise au pas de toute prise en compte de l'avenir dans sa complexité, par la tyrannie de l'immédiateté et du tout comptable.

SESSION 3 : L'ADMINISTRATION DU NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT : QUELLES PISTES DE RÉNOVATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Intervention de Monsieur Renaud SELIGMANN

***M. Renaud SELIGMANN** est Manager du Pôle de pratique mondiale de la Gouvernance de la Banque Mondiale. Il travaille sur le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, Centrale et de l'Ouest. Il a été membre de la Cour des Comptes française. Il a été directeur adjoint de l'audit externe au Comité des Commissaires aux Comptes des Nations Unies avant de rejoindre la Banque mondiale en 2007.*

Dans son discours du 30 Juillet 2017, le Roi Mohamed VI a fait référence au paradoxe manifeste du Maroc. D'un côté, des atouts et des réalisations remarquables, en tête desquelles la stabilité politique que connaît le Royaume, malgré un contexte continental et régional caractérisé par la recrudescence des tensions politiques et sociales ; les avancées économiques et notamment la réalisation des grands chantiers d'infrastructures lancés ces dix dernières années, ou encore le développement d'un certaine nombre d'industries telle que l'automobile, l'aéronautique et la logistique. D'autre part, un modèle de croissance et de développement en mal de d'efficacité et d'impact.

La première limite de ce modèle de croissance est d'abord d'ordre économique. En effet, avec le taux actuel de croissance économique, l'évolution démographique et le nombre croissant de diplômés universitaires en quête d'emploi, l'économie nationale n'est pas en mesure, aujourd'hui, de créer suffisamment de postes d'emploi correctement rémunérés et correspondant aux aspirations légitimes de ces jeunes. De plus, la question du retour sur investissement des grands efforts entrepris ces dernières années en matière d'infrastructures est posée avec acuité, notamment en termes d'impact sur la croissance.

La seconde limite est d'ordre social. Les protestations qui ont été exprimées par la société, que ce soit à travers des mouvements localisés dans différentes régions du royaume, ou sur les réseaux sociaux, attirent l'attention sur un élément important qui explique une large part du malaise social d'une frange non négligeable de la population. Il s'agit de la divergence, d'un côté, entre la réalité objective de la pauvreté au Maroc, qui a largement diminué durant la dernière décennie, et d'autre part, les aspirations des citoyens qui sont en majeure partie connectés via leurs écrans à l'étranger, avec comme conséquence, une évolution notable du cadre de référence et de la perception du bien-être puisqu'ils se comparent désormais aux citoyens en Espagne, en France et ailleurs. Et c'est justement l'écart de plus en plus grand entre les aspirations des citoyens et leur perception de leur propre bien-être qui crée le malaise social.

La troisième limite est d'ordre politique. Les attentes et les aspirations exprimées après l'adoption du dernier texte constitutionnel en juillet 2011 étaient très ambitieuses. Elles portaient, entre autres, sur la régionalisation avancée, sur le renforcement de la transparence et la reddition des comptes, sur un nouveau mode de fonctionnement de la relation entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Sept années plus tard, des avancées notables ont été enregistrées certes, et ce sur plusieurs plans. Cependant, et si l'on se réfère aux enquêtes de satisfaction de la population, notamment celles inhérentes à la confiance des citoyens à l'égard des institutions politiques, on constate que cette confiance est très faible à l'encontre du parlement et de l'exécutif notamment. D'où l'épineuse question de la relation entre les citoyens, l'Etat et la médiation politique pour satisfaire les doléances et les souhaits exprimés.

A la lumière de ce qui précède, il convient de préciser que cette trilogie de limites incite indéniablement à un renouveau du modèle de développement du pays, dont le contenu et les contours ne peuvent être définis que par les marocains eux-mêmes, sur la base de leur connaissance du pays et leur prise de conscience des arbitrages et des choix à faire, tout en s'ouvrant sur les expériences étrangères les mieux élaborées en la matière.

Intervention de Monsieur Rabah AREZKI

Gouvernement de l'économie et pilotage de la politique industrielle

M. Rabah AREZKI est économiste en 'hef de la Banque Mondiale pour la égion Moyen-Orient et Afrique du lord. Ancien chef d'Unité au FMI, il a ongtemps traité les sujets en lien avec a macroéconomie internationale et économie du développement. M. Arezki st titulaire d'une maîtrise es sciences 'e l'Ecole nationale de la statistique t de l'administration économique de aris (France) et d'un PhD de l'institut niversitaire européen de Florence talie).

Du point de vue théorique, les économistes sont d'accord sur le rôle qui incombe à l'Etat et sur la façon de faire lorsque le marché ne délivre pas de solutions optimales. C'est le cas par exemple lorsqu'il s'agit de pollution ou de recherche scientifique et où l'Etat est appelé à agir pour ramener l'équilibre vers des choix qui seraient plus optimaux sur le plan social. Mais en pratique les choses sont beaucoup plus compliquées que l'on peut imaginer.

Ainsi, s'il l'on prend le débat sur la question de l'inégalité, on s'aperçoit vite des profondes divergences qui séparent les économistes quant aux solutions prescrites pour en limiter les conséquences.

Est-ce qu'il revient finalement à l'Etat d'opter pour plus de redistribution de richesses pour plus de cohésion sociale, et quels sont les arbitrages à faire en ce sens ?

On voit donc bien que le cadre général des théories économiques sur les missions et les rôles de l'Etat est assez clair et sans équivoque, mais dans la pratique, le consensus sur ces points est loin d'être obtenu.

Sur un autre registre, et si l'on considère les choses du point de vue des citoyens, on se rend compte que ces derniers ont une compréhension du rôle de l'Etat propre à leur histoire, et par extension, ont des attentes et des aspirations très différentes qui dépendent du contexte historique de leurs pays.

Rôle de l'Etat dans la région MENA : un modèle économique en obsolescence ?

Dans le cadre de la région MENA, et abstraction faite des différenciations entre les pays, on constate l'existence d'un contrat social entre les citoyens et l'Etat, qui consiste à limiter les risques économiques pour les populations en leur offrant des postes d'emplois publics, et à réduire les fluctuations des prix, notamment sur le carburant et les denrées alimentaires.

Or, face au poids croissant de la démographie et au manque d'efficacité des systèmes publics, on peut dire que ce contrat social est à bout de souffle. D'où le débat au Maroc, mais également dans les autres pays de la région, sur la nécessité de repenser l'action de l'Etat.

Un autre constat révélateur sur les limites de ce modèle concerne le volume important du secteur informel dans les économies nationales, en ce sens qu'il est devenu, ces dernières années, la première source d'emploi pour la majeure partie de la population dans les pays de la région. Ainsi donc, on se trouve devant une situation complexe entre l'emploi public, un certain secteur privé souvent choyé et un secteur informel qui s'est transformé en une véritable variable d'ajustement, ce qui peut accroitre le risque d'une collusion entre ces secteurs.

D'où la nécessité d'envisager les moyens adéquats pour passer d'une économie souterraine à une économie normale, beaucoup plus productive et soutenable. Le temps est d'autant plus propice que l'ère digitale offre de meilleures perspectives et possibilités pour que le secteur informel sorte de sa clandestinité et s'arrime à l'économie formelle, à l'instar de ce qui se fait sur le plan industriel au Maroc, et qu'on n'a malheureusement pas vu se faire dans les autres pays de la région.

Pour un renouvellement du modèle de développement

Au cœur du renouvèlement du rôle de l'Etat, qu'on appelle nouveau modèle de

développement, il doit y avoir un secteur privé beaucoup plus contestable et une utilisation plus développée des nouvelles technologies, à même de favoriser l'émergence de nouveaux secteurs à forte valeur ajoutée. Avec son approche de maximisation de la finance pour le développement, la banque mondiale est dans une logique de réformes qui amplifie cette contestabilité au cœur du secteur privé.

Dans le même ordre d'idée, la création de ces boucles informationnelles induites par l'utilisation des nouvelles technologies à grande échelle favorise l'émergence d'un système qui s'autocorrige en cas de dysfonctionnement, et permet un meilleur retour sur les services fournis par l'Etat.

Enfin et pour conclure, on peut dire que l'avenir d'un Etat renouvelé est la montée en puissance d'un Etat régulateur qui doit sortir de la logique prudentielle de faire, vers une autre logique plutôt d'incitation à l'innovation et à la prise de risque. Aujourd'hui, face à l'émergence des plateformes digitales, avec les grands défis et les enjeux qui s'en suivent, le régulateur est appelé à devenir un régulateur intelligent qui encourage la promotion de l'accès à l'information, et anticipe sur ces nouvelles vagues de transformations technologiques qui vont bouleverser inévitablement l'économie de la région, mais également l'économie marocaine.

Intervention de Monsieur Mohamed FAOUZI

Comment la rénovation de l'action publique peut-elle impulser l'investissement ? le cas de la réforme des CRI

M. Mohamed FAOUZI est Secrétaire Général du ministère de l'Intérieur depuis le 25 juin 2017. Il a entamé sa carrière en 1989 chez l'ONA en occupant plusieurs postes de Direction. Il a été, par ailleurs, fondateur et cogérant de la Marocaine Distribution.

Auparavant M. Mohamed Faouzi a été nommé Gouverneur de la préfecture d'arrondissement d'Aïn Chock, Gouverneur de la préfecture d'arrondissements de Casablanca-Anfa, Wali de la Région de Meknès-Tafilalet et Gouverneur de la préfecture de Meknès, puis Wali de la Région Marrakech-Tensift-Al Haouz et Gouverneur de la préfecture de Marrakech, et Wali, Inspecteur Général de l'Administration Territoriale.

La question de la promotion des investissements -en tant que levier impulsif de la croissance économique- était toujours au cœur des préoccupations des pouvoirs publics au Maroc. Mais avec la Lettre Royale du 2 janvier 2002 relative à la gestion des investissements et la création des CRI, un nouveau pas a été franchi vers une implication effective de l'administration publique et plus particulièrement ses prolongements territoriaux dans l'élimination des différentes entraves à l'investissement.

Malgré certaines avancées enregistrées sur ce plan durant ces dernières années, le bilan des CRI est loin d'être à la hauteur des attentes, comme l'a bien précisé le Sa Majesté le Roi lui-même lors de plusieurs discours royaux en pointant du doigt le mode de fonctionnement des Centres Régionaux d'Investissement et la nécessité d'entreprendre une réforme de grande envergure susceptible de faire émerger l'espace régional en une véritable dynamique de développement soutenable.

Dans la présente communication, nous allons passer brièvement les différents obstacles qui freinent les investissements à l'échelon régional, en suite, nous consacrerons quelques développements aux éléments saillants de la réforme, avant de s'arrêter sur ses principaux apports sur la rénovation de l'action publique en général.

I. Les principales entraves à l'investissement :

A titre de rappel, il convient de signaler que depuis la Lettre Royale du 2 janvier 2002 relative à la création des CRI, et dont les objectifs étaient de mettre en place un outil efficace d'encouragement et de facilitation des investissements à l'échelon territorial. Les pouvoirs publics au Maroc ont adopté une stratégie progressive visant l'amélioration du climat des affaires et l'élimination des contraintes administratives pesant sur les investisseurs et la création d'un système de guichet unique. Cependant les différentes mesures entreprises dans ce sens ont montré leur limite pour impulser de manière durable une dynamique régionale favorable à l'investissement. Ainsi, les résultats des CRI ont suscité une série de controverses. Leur performance en matière d'encouragement et de facilitation des investissements n'ont pas été à la hauteur des attentes et des ambitions à l'origine de la création de ces établissements.

Ces limites ont été évoqué de façon éloquente par le chef de l'Etat lors de deux discours royaux celui du 14 octobre 2016 à l'occasion de l'ouverture de la première année législative de la dixième législature ; et le discours du 29 juillet 2017, où Sa Majesté le Roi pointe du doigt les déficits et les faiblesses de l'administration en termes de gouvernance, d'efficience et de qualité des prestations offertes aux citoyens.

« L'un des problèmes qui entravent aussi le progrès du Maroc, réside dans la faiblesse de l'Administration publique, en termes de gouvernance, d'efficience ou de qualité des prestations offertes aux citoyens.

A titre d'exemple, les Centres régionaux d'Investissement, si l'on en excepte un ou deux, constituent un problème et un frein au processus d'investissement : ils ne jouent pas leur rôle de mécanisme incitatif ; eux qui ont, en principe, vocation à régler les problèmes qui se posent régionalement aux investisseurs, à leur épargner le besoin de se déplacer auprès de l'Administration centrale. » discours du 29 juillet 2017.

S'il est vrai que par fois, les investisseurs soumettent des dossiers incomplets, les guichets uniques, au lieu d'être un outil

d'aide aux investisseurs en leur présentant par exemple des pistes alternatives et des solutions adéquates aux problèmes rencontrés, ils deviennent une source supplémentaire de complication et de lourdeur administrative contraignantes à leur égard.

Comme l'a bien souligné Sa Majesté le Roi dans le même discours : « Avec cette mentalité, et la poursuite obstinée de tels comportement, le guichet unique restera vain inutile ».

En réponse à ces différentes contraintes qui constituent inéluctablement une véritable entrave au processus du développement dans notre pays, une grande réforme des CRI se dessine en perspective.

II- Les traits saillants de la réforme des Centre Régionaux d'Investissement :

La nouvelle réforme ordonnée par SM le roi des Centre régionaux d'investissements constitue un cadre de mise à niveau et de rénovation profonde de l'action publique, mieux à même de contribuer à l'impulsion des investissements au niveau territorial.

Cette réforme ambitionne, en premier lieu, d'intégrer un processus décisionnel ouvert et participatif afin de renforcer les compétences et d'instaurer une culture administrative et une politique porteuse. Les centres régionaux d'investissements seront transformés de ce fait, en Etablissements Publics dotés d'une gouvernance participative et ouverte sur les différents acteurs privés et publics, (conseils régionaux, opérateurs privés, services extérieurs, établissements publics concernés...) permettant ainsi d'aider les pouvoirs publics à mieux comprendre les besoins changeants des entreprises et exploiter convenablement leurs informations.

En second lieu, la réforme des Centres Régionaux d'Investissement vise l'élargissement de leurs attributions dans l'objectif d'une plus grande facilitation des investissements, de promouvoir l'attractivité du territoire, d'accompagner les entreprises et notamment les PME, la création des richesses et l'emploi productif à l'échelle régional.

En troisième lieu, la nouvelle réforme vise la simplification des procédures administratives, la réduction et la rationalisation des formalités, dont les autorisations et les licences ne sont que la partie visible de l'iceberg, en exerçant un impact direct sur le coût et l'efficience des investissements.

A cet égard, la transformation des Centre Régionaux d'Investissement en un véritable guichet unique de bout en bout, chargé du traitement des dossiers depuis le dépôt des demandes jusqu'à l'octroi des autorisations, constitue une avancée à même de contribuer à la réduction des coûts administratifs des entreprises et supprimer les incitations à l'économie informelle.

Cependant, la réglementation actuelle est souvent régie à l'échelon sectoriel et parfois mal coordonnée entre les départements administratifs, rendant ainsi le paysage réglementaire complexe. L'adoption d'une approche beaucoup plus globale réduira le risque de contradiction et de duplication des dispositions juridiques et clarifiera les réglementations dans différents domaines de l'action publique tel que la compétitivité des entreprises.

Dans cet esprit, des commissions régionales d'investissement unifiées seront instituées en substitution de toutes les commissions territoriales existantes liées à l'investissement, en vue de créer un cadre unique de décisions justifiées, où seront représentées les différentes parties prenantes en matière d'investissement au niveau territorial.

D'autre part, la mise en place des plateformes digitalisées et la création des outils conviviaux de collecte et de traitement de données et d'informations, est à même d'aider à la réalisation de ces objectifs, de promouvoir un écosystème composé d'acteurs divers participant à la mise en œuvre de l'action publique et à l'évaluation de ses résultats.

Dans le même ordre d'idée, les principes de la nouvelle réforme reposeront sur l'exploitation des avantages de l'offre technologique actuelle qui peuvent soutenir des actions efficaces, créer des administrations publiques ouvertes, transparentes et dignes de confiance.

Enfin, et pour assurer plus de célérité à la mise en œuvre de la réforme, (suite aux recommandations royales contenues dans le dernier discours du Trône), plusieurs textes sont en cours d'élaboration visant, entre autres, la réglementation des délais de réponses des administrations et de mutualisation des données des investisseurs et des entreprises. Ces textes devront fixer, d'une part, à un mois le délai maximal accordé aux administrations pour répondre aux demandes des investisseurs. A l'expiration de ce délai l'absence de réponse vaut approbation. Et empêcher, d'autre part, que les administrations exigent des investisseurs des documents en possession d'une autre administration publique et éviter ainsi le parcours du combattant à l'investisseur.

Tels sont donc les grandes lignes de la réforme des Centre Régionaux

d'Investissement. Quels seront ses impacts sur la rénovation de l'action publique en particulier et sur l'émergence d'un nouveau mode de développement en général ?

III- Les apports de la réforme des centres régionaux sur la promotion de l'investissement

Comme précisé ultérieurement, la réforme des CRI vise à promouvoir l'investissement au niveau régional et libérer ainsi le potentiel de développement et la création des richesses, d'améliorer la compétitivité des entreprises existantes et l'attractivité du territoire.

D'un autre côté, Ces Centres devront apporter de l'aide et du conseil aux investisseurs dans leurs différentes démarches, en simplifiant les procédures, et en réduisant les coûts des facteurs de production, notamment par la facilitation d'accès au foncier public, aux sources de financement et au ressources humaines qualifiées et dotées des compétences demandées par les investisseurs.

Cette mise à niveau globale des CRI permettra également aux entreprises de réaliser des investissements productifs et rentables, et faire en sorte de générer des retombées économiques et sociales les plus élevées possibles, en termes de création d'emploi, de richesses et de valeur ajoutée au plan territorial. De même, elle contribuera à l'instauration d'un climat propice à l'investissement, en mesure de répondre aux besoins des entreprises et de la société toute entière.

Dans le même sillage, les administrations, à travers les mesures de co-localisation, de partage d'information, de matérialisation et de simplification des procédures, peuvent coopérer de façon coordonnée au-delà des cloisonnements, des dépenses inefficaces et des objectifs contradictoires, qui sont autant de facteurs qui pèsent lourdement sur la confiance des investisseurs.

En conclusion, on ne peut que rappeler le souhait exprimé par le Souverain lors de son dernier discours du Trône du 29 juillet 2018 : « Notre souhait est que ces mesures décisives agissent comme un vigoureux catalyseur pour stimuler l'investissement, comme jamais auparavant, pour aider à la création d'emplois, améliorer la qualité des prestations offertes aux citoyens, endiguer les manœuvres dilatoires qui, tous les Marocains le savent bien, font le lit de la corruption ».

Intervention de Monsieur Ahmed RAHHOU

Focus sur les relations public/privé et comment elles doivent évoluer dans le nouveau modèle de développement

***M. Ahmed RAHHOU** est Président Directeur Général du Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH), président de la commission des affaires économiques et des projets stratégiques du Conseil Économique, Social et Environnemental et vice-président de la CGEM. Il a été président de la commission Climat des Affaires PPP et accès à la commande Publique de la CGEM.*

L'Etat et son émanation, l'administration, sont un élément fondamental du nouveau modèle de développement, car il ne peut y avoir un nouveau modèle de développement sans que l'on agisse sur les défaillances de l'administration. A quoi donc doit-elle ressembler ? Et quels sont les fondements de la rénovation du pacte social dans ce cas de figure ?

Le pacte social au Maroc : fondements et défaillances

Parmi les éléments du pacte social, la sauvegarde du pouvoir d'achat par la subvention de produits, en contrepartie de l'acceptation de la situation économique en général. Et puis l'Etat est considéré comme un employeur en dernier recours, même si au Maroc, ces dernières années, l'Etat n'est plus vraiment cet employeur, puisque la fonction publique ne recrute que très peu, et que c'est le secteur privé qui prend le relais pour créer des emplois et satisfaire les attentes des populations en terme de pouvoir d'achat.

Il revient donc à l'Etat de créer un environnement propice à l'émergence d'un secteur privé à la hauteur de ces nouveaux rôles. Dans ce sens, toutes les parties, dont le privé, paient les impôts et les cotisations dues en contrepartie de la liberté d'entreprendre et une certaine neutralité de l'administration dans la compétition nationale.

Or, ce qu'on constate aujourd'hui, c'est qu'on a un vrai problème d'efficience. L'administration reçoit des subsides provenant principalement d'impôts en contrepartie d'un service qui, de l'avis général de tous, n'est pas satisfaisant. Il y a donc à ce niveau, une rupture du contrat social.

L'exemple le plus flagrant est celui de l'enseignement, qui coute extrêmement cher pour un service qui n'est pas rendu. L'entreprise en souffre directement, car le résultat du système national de l'éducation et de la formation demeure « un produit » non adapté au marché. Et donc on est aujourd'hui en train de payer très cher pour un système qui fournit quelque chose qui ne répond pas aux besoins, et qu'on est obligé de reformer et de recycler, avec un coût extrêmement important et des frustrations sociales très lourdes à gérer dans l'entreprise.

Autre élément problématique du pacte social, c'est le culte du texte. Quoi qu'on dise sur les abus et les faiblesses, l'administration publique au Maroc a une qualité extraordinaire qu'il faut reconnaitre. Tout au Maroc se fait selon des textes. C'est une administration qui est basée beaucoup sur l'Etat de droit, et derrière toute action administrative il y a toujours un texte. Mais là où le problème se pose, c'est que, in fine, on a créé « un monstre » juridique, en ce sens que la finalité du texte est souvent oubliée au bénéfice de la forme. Les gens oublient souvent leur mission en se cachant derrière un arsenal juridique où le respect des modalités devient beaucoup plus important que la finalité.

Pour illustrer ce cas de figure, prenons cet exemple : l'Etat dépense entre 170 à 190 milliards de dirhams chaque année en dépenses courantes et en dépenses d'investissement. Mais quand on se pose la question du bilan en matière de création d'emplois et de richesse, il n'y a même pas de réponse satisfaisante à cette question. Les préoccupations économiques et sociales sont donc reléguées au second rang, puisqu'on est porté beaucoup plus sur le juridisme que sur les finalités économiques et sociales.

Or, l'un des rôles de l'Etat, c'est d'être un moteur de création de richesses, et donc l'entreprise attend de lui, par rapport à

tout ce qu'elle paie, non pas uniquement de protéger les importateurs ou de veiller sur le pouvoir d'achat, mais surtout d'encourager la création d'emplois et les richesses locales. Personne n'est responsable de cette mission.

Quelques pistes de renouveau

De façon générale, la question du mode de fonctionnement des relations entre l'Etat et le secteur privé se pose au niveau de la restauration du pacte social, à travers un certain nombre d'aspects dont notamment le renforcement de l'efficience de l'action étatique.

Si on dit, par exemple, que l'administration est tenue par la loi de répondre à l'usager dans un délai de 30 jours, que faire si elle ne répond pas à temps ? S'il n'y a pas de sanction en cas de manquement à cette obligation, cette problématique persistera tant qu'il n'existera pas de règles de sanctions. Si on veut imposer une nouvelle façon de faire, il faut que l'efficacité et l'efficience soient au cœur de l'action administrative, et lorsque cette efficience n'est pas atteinte, il faut qu'il y ait des sanctions, d'où la nécessité de revoir le statut général de la fonction publique et notamment les aspects inhérents à la gestion de carrières.

Outre la nécessité d'avoir un environnement solide des affaires, l'autre aspects de la restauration du pacte social concerne la neutralité objective que doit observer l'Etat à l'égard de tous. Or ce qui se fait en pratique, c'est que l'Etat, -à travers ses missions de contrôle- a tendance à favoriser l'informel sur le secteur formel en contraignant le second à se soumettre à plus de règles et de normes. Ce qui se traduit par des charges supplémentaires, et par conséquent une concurrence déloyale. On doit restaurer tous les éléments du pacte social dont le respect de la finalité des textes et non pas la lettre.

En résumé, on peut dire que le problème est en nous, mais la solution l'est aussi. Quand on voit les réussites industrielles du Maroc, comme c'est le cas pour l'automobile ou l'aéronautique, ce sont des secteurs qui exigent des normes de qualité contraignantes et un degré relativement élevé de précision. Cela veut dire donc qu'on peut réussir. Il faut juste regarder qu'est ce qui a marché dans ces cas et essayer de le généraliser.

Or ce qui a marché, c'est qu'on a réussi sur ces projets à mettre de la cohérence, à prendre la décision rapidement, à responsabiliser ceux qui étaient chargés de mener ces projets. C'est en changeant le système qui encadre et organise l'administration qu'on pourra faire évoluer les choses. Leadership, coordination public-privé et changement du système administratif sont les mots d'ordre pour que l'on puisse réussir notre nouveau modèle du développement.

Intervention de Monsieur Karim EL AYNAOUI

La contribution du Management public dans le projet national de développement.

***M. Karim EL AYNAOUI** est Directeur Général de OCP Policy center, doyen de la faculté des sciences économiques et sociales de l'Université Polytechnique Mohammed VI, et aussi conseiller auprès du PDG d'OCP. Il a été directeur des études et des relations internationales à Bank Al-Maghrib, et économiste pour la Banque mondiale pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Afrique.*

Dans cette intervention, nous serons amenés à traiter trois points essentiels. Dans un premier temps, il sera question de s'arrêter sur le cap. Ensuite, nous nous intéresserons à la nature des défis à relever, avant de revenir sur la méthode d'élaboration des politiques publiques.

La question du cap :

Tout d'abord, il faut saluer et profiter du temps de pause qui nous est offert par l'ENSA à l'occasion de ce colloque. Car on n'est pas dans l'action mais plutôt dans la réflexivité ; condition fondamentale pour la construction d'un espace de confiance et d'une vision sereine et renouvelée de l'action publique. C'est en effet une belle aubaine pour qu'on puisse regarder tous dans une même direction et penser ensemble le cap qu'on veut atteindre.

C'est là l'un des enjeux du Maroc d'aujourd'hui ; repenser les paradigmes en vigueur et définir les priorités, les modalités d'action et les objectifs.

Quand on pense développement, on pourrait être tentés de nous inspirer de quelques politiques sectorielles à succès. Je ne pense pourtant pas que ce soit réplicable à l'infini. Je pense ici aux exemples de projets réussis dans les domaines de l'automobile ou de l'aéronautique, qui sont certes profitables, productifs et générateurs d'une plus-value économique incontestable, notamment au niveau des chaînes de valeurs. Mais ce sont des projets qui ne peuvent à eux seuls résorber l'énorme chiffre de 700 000 personnes qui arrivent tous les ans sur le marché du travail.

Ce type d'investissement se situe dans le tiers supérieur de la complexité des chaines de valeurs, qui sont du travail semi-qualifié et qualifié, combiné à de l'intensité capitalistique. C'est très productif mais peu intensif en main d'œuvre.

La question des défis.

Les défis sont certes complexes. Dans plusieurs travaux que nous avons menés, des propositions, fort consensuelles, ont été faites : le développement du numérique, l'évolution des politiques macro-économiques, l'augmentation du niveau d'éducation au moyen de la force du travail ou la facilitation des investissements, etc. Mais les problématiques tout autant que les mesures sont liées les unes aux autres et ne peuvent être traitées de manière individuelle. C'est en effet une masse critique de réformes qu'il faut entreprendre.

Le Maroc est dans ce qu'on appelle « le piège de croissance modérée », et doit désormais passer d'une économie de l'imitation à une économie de l'innovation basée sur la recherche. Or, le pays se trouve en quelque sorte entre les deux : On n'est ni assez compétitif au plan du coût de la main d'œuvre pour concurrencer des pays comme le Nigeria ou l'Ethiopie, qui sont en passe de devenir de grands producteurs de manufactures légères -avec un salaire moyen qui est une fraction de celui du Maroc- ni à celui de la performance pour pouvoir concurrencer des pays développés ou même émergents comme le Brésil ou la Turquie.

Tel est l'état des lieux. Complexité et difficultés. Cette situation requiert une grande organisation, je dirais même une chorégraphie faite de concertation, de coordination et d'alignement. Ce n'est certes pas facile à l'échelle d'un pays.

La méthode d'élaboration des politiques publiques

Le troisième point est celui des politiques publiques, comment elles se font au Maroc, et de quelle nature elles sont.

Une faiblesse particulière doit être signalée à ce sujet, et qui n'est bien sûr que la résultante du reste, qui a un caractère endogène. C'est d'autant plus difficile qu'on est dans un équilibre non optimal résultant de ce piège de croissance modérée. Or, changer l'équilibre ce n'est pas facile, c'est courir le risque de tout chambouler.

L'élément le plus saillant est, à cet égard, celui de l'existence d'une bouderie certaine entre l'administration et le monde académique. Et donc, on ne se parle pas, on ne fait pas beaucoup de choses ensemble. Or la réflexion sur les questions de développement social et économique relève également du rôle de l'universitaire, bien placé pour aborder la complexité. Il faut donc commencer par pallier ce manque et faire en sorte que l'universitaire et le décideur politique se mettent autour de la même table pour parler.

La politique publique dans notre pays ne peut plus rester confinée aux seuls cabinets ministériels et instances institutionnelles délibératives, mais doit s'ouvrir à la recherche scientifique et tirer profit des derniers développements des sciences comportementales, notamment.

Mais elle devrait également s'ouvrir davantage à la démocratie populaire et descendre au niveau de granularité le plus fin, à savoir : l'individu dans sa région, sa ville, son quartier voire chez lui. Il faut donc partir du local, construire des politiques publiques efficaces et de qualité, les évaluer, expliquer, en discuter avec les concernés avant de les généraliser.

Intervention de Monsieur Abdallah SAAF

Comment rénover la conduite et le pilotage des politiques sociales?

M. Abdellah SAAF est Professeur de Droit et directeur du Centre d'Etudes et de Recherche en Sciences Sociales. Il a été ministre de l'Education Nationale et ministre chargé de l'Enseignement Secondaire et Technique.

Parler de la question du nouveau modèle de développement pose la question plus large de l'expérience possible qui permettrait à l'action publique au Maroc d'émerger avec plus de force pour plus d'évidence et de potentialité.

J'ai tendance à penser la question en termes de projet de société. La teneur en est-t-elle différente ? Faut-il qu'on adopte tous le même langage ? C'est peut-être ce qu'on appelle là le droit à la liberté de concevoir.

Pour répondre à la question qui m'est posée, à savoir celle de la rénovation de la conduite et du pilotage des politiques sociales, mon intervention sera articulée autour de 5 points fondamentaux.

Tout d'abord, la question sociale me préoccupe beaucoup. Ainsi, et au sein même de l'Ecole Nationale Supérieure d'Administration, nous avons souvent eu l'occasion d'étudier les questions sociales et la charge que représente ce terme. On le retrouve dans le budget annuel de l'Etat, en termes de dépenses sociales. On le retrouve aussi dans le modèle des négociations syndicales via les cahiers de doléances des syndicats et les réponses qui leurs sont réservées par les chefs d'entreprises. On le retrouve également dans ce qui pourrait être appréhendé, depuis les années 90, dans une perspective de lutte contre les inégalités et la pauvreté. On le retrouve finalement dans ce nouveau contexte qui est en train de s'affirmer et qui s'articule sur le mouvement social marocain, avec des attentes tantôt matérielles, tantôt formulées en termes de valeurs, et que nous ressentons depuis plusieurs années.

A ce propos, la question de ce que l'on appelle « les coordinations » nous semble déjà quelque peu dépassée par des mouvements sociaux plus affirmés et substantiels qui sont propulsés par la culture numérique. C'est à ce niveau là que se positionne le social aujourd'hui. Il importe donc de le redéfinir. Aujourd'hui, nous ne sommes plus dans les années 70 ou 80, nous ne sommes plus uniquement dans le dialogue social. Ce concept s'est élargi et a investi tout l'espace politique et institutionnel. Il s'est d'autant plus élargi qu'il s'articule même avec le contexte institutionnel et politique du pays.

Le second élément se rapporte justement à cette articulation très forte sur la carte politique entre pouvoirs et diverses composantes sociales, sur la base de l'hypothèse démocratique. Car au Maroc, je ne pense pas que l'on puisse réfléchir autrement que sur la base de l'hypothèse démocratique de la question sociale. A un certain moment, des décideurs étaient séduits par le modèle économique tunisien ou même égyptien d'avant la révolution, mais la question des choix démocratiques me paraît essentielle au même titre que celle de la stabilité politique. Il s'agit d'une dimension fondamentale de la politique sociale, où le degré de participation des gens et le niveau de la délibération publique occupent une place de choix.

Le troisième point de cette intervention s'intéresse aux pesanteurs sociologiques. Auparavant, lorsque l'on présentait l'administration marocaine, on insistait sur le caractère dual de cette administration. L'héritage de l'Etat traditionnel marocain « l'Etat sultanien » et l'apport de l'Etat colonial de type wébernien introduit par Lyautey.

C'était donc l'image sur laquelle on revenait fréquemment. Ainsi, dans les différents projets de modernisation de l'administration en direction du social que nous avons connus, c'est toujours à partir

de cette équation que nous pensons l'Etat postcolonial et l'administration marocaine.

Est ce qu'on n'a pas épuisé ce cycle ? Est-ce que finalement ce n'est plus l'addition d'un élément ancien (l'état traditionnel) à un autre élément nouveau qui s'est faite, mais plutôt autre chose qui s'est produite, une nouvelle réalité qui vit à d'autres rythmes ?

Le quatrième élément se rapporte aux autres issues possibles pour l'instauration d'un nouveau projet de société. Dans cette optique, et quand on cherche les voies d'innovation pour dépasser les dysfonctionnements et le manque de rendement, trois orientations possibles se dégagent :

- La première orientation concerne la dimension économique et les changements structurels qui s'imposent pour impulser la production des richesses.
- La seconde orientation se situe au niveau de ce bloc imbriqué dans la charte de la gouvernance inscrite dans la constitution de juillet 2011, mais qui tarde encore à voir le jour et où il y a tout ce dont nous discutons aujourd'hui et qui nous interpelle dans le débat public : la gouvernance, la reddition des comptes, la responsabilité, la transparence, le non interventionnisme et la question de l'Etat de droit.
- La troisième orientation consiste en cette couche nouvelle de réformes fortement attendues, et qui dépasse le cadre qu'on avait à l'esprit lors de la rédaction du dernier texte constitutionnel. Il s'agit, entre autres, de la question de la régulation, de celle de l'innovation, de la recherche de la qualité, de plus d'efficacité et de meilleur ciblage, de la dématérialisation et de la simplification des procédures.

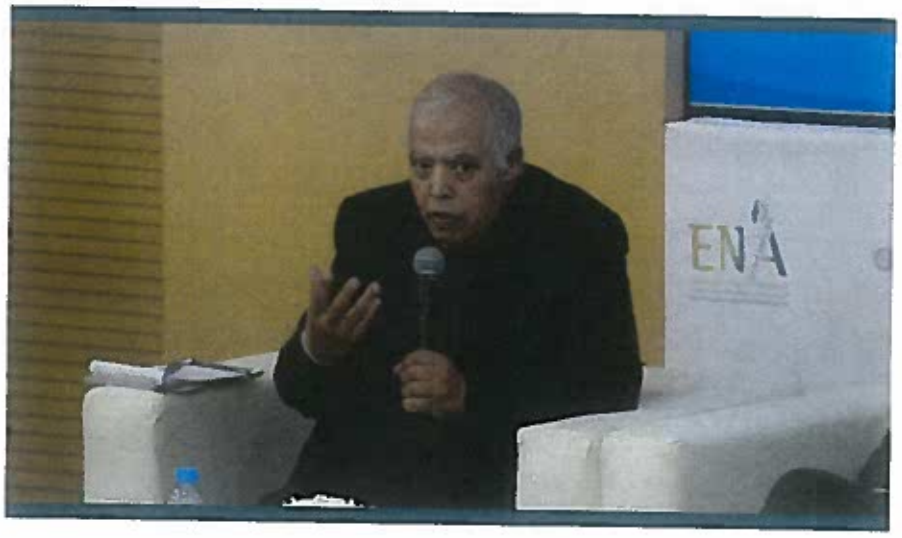
Le cinquième et dernier point concerne la recherche de justice sociale. Le terme « politiques publiques sociales » n'a intégré le lexique politique marocain qu'en 1995. Aujourd'hui, cette expression est largement utilisée par les acteurs politiques, les journalistes, les institutions.

Au cœur de l'Etat social, on trouve toutes les politiques publiques ayant trait aux besoins fondamentaux : l'éducation, la santé ; l'emploi ; le logement ; les politiques de discrimination positive.

Un contrat social à renouveler :

Pour conclure, on peut dire que l'Etat social s'essouffle, le contrat social doit être renouvelé. Car il ne s'est jamais uniquement agi d'un échange de prestations en contrepartie de l'impôt. C'était aussi un engagement solennel dans tous les textes fondateurs et qui était inscrit au cœur du pacte moral du mouvement national marocain depuis l'affirmation de l'Etat indépendant, et il persiste encore jusqu'aujourd'hui.

De l'autre côté, l'Etat social ne doit pas être considéré comme un monument que l'on retape et que l'on complète par-ci et par-là. C'est quelque chose que l'on doit reconstruire et repenser de manière radicale. Ça me semble la perspective qui s'impose le plus, vu d'ailleurs ce que la société exprime comme « attentes inflationnistes des demandes sociales » venant par le bas.



70ème
Anniversaire de L'ENSA
1948-2018

SYNTHESE

POUR UN NOUVEAU MODÈLE DE L'ACTION PUBLIQUE, AU SERVICE DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT

Pour un nouveau modèle de l'action publique, au service du projet de Développement

Forme et contenu du colloque

Après plusieurs décennies d'accumulation de chantiers et de réformes, le Maroc entame actuellement une réflexion multidimensionnelle pour la rénovation de son modèle de développement. C'est le Souverain lui même qui y a invité, constatant l'essoufflement du modèle actuel et son incapacité à répondre aux nouveaux défis socio-économiques auxquels le pays doit faire face. Cette prise de conscience surgit dans un contexte mondialisé où les rapports géostratégiques, aussi bien économiques que politiques, connaissent une évolution effrénée. Ceci se répercutera inéluctablement sur les paradigmes et les structures de résilience économique, sociale et politique. Le Maroc est appelé à intégrer ces dynamiques lourdes et à reconsidérer à leur lumière ses futures options aussi bien en termes de contenu des politiques de développement que de leurs dispositifs de pilotage et de mise en œuvre.

Ce « nouveau modèle de développement marocain » tant attendu, bien qu'il ne soit encore qu'au stade de la réflexion, est appelé à intégrer impérativement dans sa matrice première une profonde et systématique rénovation de l'action publique.

L'un des dispositifs majeurs de cette rénovation est certainement l'ADMINISTRATION, au sens large du terme (en tant que fonction, organe et communauté). L'administration, et à travers elle la sphère publique, est appelée à une profonde remise en question, méthodique, systématique et durable pour jouer réellement et pleinement le rôle qui lui incombe dans le pilotage et la traduction opérationnelle du NMD, aussi bien dans les processus de son appropriation, de son implémentation, du suivi de sa mise en œuvre et dans son évaluation.

L'École Nationale Supérieure d'Administration (ENSA), de par sa vocation, son histoire et son ancrage institutionnel souhaite apporter sa contribution à l'enrichissement du débat public national, qui est certes de plus en plus animé, mais qui reste exigu et insuffisamment argumenté et productif. Dépositaire d'une riche histoire, l'ENSA fête en 2018 son 70ème anniversaire. Elle a élaboré à cet effet un programme riche en symboles et en événements. C'est dans ce cadre que l'École souhaite aussi apporter sa contribution à la réflexion nationale sur le modèle de développement, en organisa nt un colloque international sous le thème: « **Quelle ADMINISTRATION pour le nouveau modèle de développement marocain ?** ».

Cette réflexion de fond à laquelle s'est consacré le colloque international , avec la participation d'un panel d'experts nationaux et internationaux et de décideurs publics de premier ordre, a pris prétexte sur le cas marocain pour faire les parallèles appropriés avec l'état de la réflexion et les bonnes pratiques internationales en matière de transformations de l'administration en vue de la mettre au diapason des ruptures et des mutations que les sociétés et les marchés économiques sont en train de vivre.

Le Colloque a cherché à renouveler le regard sur les thématiques complexes de l'action publique en repensant ses fondements et en questionnant son articulation avec les stratégies de développement, les politiques publiques structurantes et les processus de décision. Il s'est inscrit dans une démarche qui empreinte les vertus de l'approche scientifique, objective et rigoureuse. Il privilégiera en cela le croisement des regards sur des thématiques bien définies. De même, il puisera dans les travaux d'experts et d'acteurs publics qui façonnent aujourd'hui, au niveau universel, l'état de l'art en matière de savoirs sur l'action publique et l'administration.

Sommairement, la réflexion à laquelle ont été invités les participants était articulée autour de trois grands moments correspondant à trois angles de vue :

- L'administration comme enjeu central du modèle de développement. Un moment de diagnostic pour faire l'état des lieux des inadéquations entre les ambitions affichées en matière de politiques publiques et de grands chantiers institutionnels et socio-économiques, d'une part, et de l'autre les lenteurs, les dysfonctionnements et les difficultés auxquelles est confrontée l'administration pour assurer l'accompagnement approprié à ces ambitions;
- Regards croisés sur des formes nouvelles et émergentes de l'action publique. Un deuxième moment consacré au passage en revue de quelques modèles émergents de l'action publique et de son implication dans le reprofilage des politiques publiques et dans leur implémentation. Ces formes nouvelles qui bouleversent les méthodes, la temporalité et le jeu des acteurs qui ont traditionnellement cours dans la sphère publique ;
- L'administration du nouveau modèle de développement : Quelles pistes de rénovation de l'action publique au Maroc? et enfin un troisième moment

destiné à esquisser des solutions qui seront soumises au débat en vue de les enrichir et de leur apporter les éléments d'argumentaire nécessaires à leur recevabilité par les instances décisionnel/es qualifiées.

Esquisse d'un nouveau modèle de l'action publique

Le diagnostic sommaire, examiné lors du colloque, fait ressortir cinq éléments, qui participent à l'explication de l'arythmie et les insuffisances de l'administration publique :

- Le déficit de portage et d'incarnation/ désincarnation de l'action publique, aussi bien dans sa dimension politique que technique ;
- La dépendance intellectuelle et pratique du « modèle de référence » français. L'analyse rétrospective et croisée du modèle marocain s'est révélé autrement plus utile et pertinente si elle pouvait puiser dans la capacité de ce même « modèle de référence » à se remettre en question et à entreprendre sa propre « évolution culturelle » en mettant en chantier son innovation et en enregistrant des progrès probants en la matière;
- Les principes fondateurs de l'action publique ne sont plus adaptés aux enjeux de cohérence, de responsabilité et de subsidiarité. L'administration marocaine souffre, manifestement, d'un important déficit en matière d'implémentation des stratégies et des politiques publiques qu'elle est censée mettre en œuvre et accompagner. Ces déficits d'implémentation interpellent les fondements mêmes de l'action publique et ses principes fondateurs dans lesquels il serait opportun et pertinent de dégager les discontinuités et les incohérences qui pourraient expliquer - sans toutefois les justifier - les dysfonctionnements de l'administration;
- Le système actuel ne met pas suffisamment en avant la contribution du management public dans le projet national de Développement : leadership public, formation, fonction publique. En effet le Constat du grand décalage entre l'ambition de nombreux chantiers publics et l'incapacité à délivrer les résultats attendus ; qui s'explique largement, dans le contexte marocain, par un problème sérieux de leadership et de capacité à conduire le changement et les transformations;
- Le piège de la binarité : impossibilité de réformer / Grande réforme permanente. La modernisation de l'administration est l'un des marqueurs incontournables de la transformation de l'action publique. Au Maroc, ce chantier a longtemps eu des difficultés à s'inscrire dans la durée, à mobiliser les politiques et à retenir l'attention des citoyens et des fonctionnaires. Il n'a que rarement réussi à trouver son chemin, entre réforme heureuse qui satisfait tout le monde et réforme douloureuse qui ne cherche qu'à réduire la charge sur les finances publiques.

A la faveur de ce moment du colloque, les interventions n'ont pas manqué d'identifier et d'analyser les leviers et les dispositifs à mettre en place pour esquisser un « nouveau modèle de l'action publique au Maroc ». Une sorte de voie qui part des besoins des citoyens et qui transforme, nécessitant de repenser la proposition de valeur de l'administration et une voie qui est moderne et imaginative aussi bien dans son pilotage que dans son implémentation, mais également réaliste et expérimentée et qui puisse faire aboutir le nouveau projet de développement du Maroc. Il y a urgence à s'y atteler, depuis que Sa Majesté le Roi a appelé à sa réinvention.

Un modèle de l'action publique orienté création de valeur (économique, sociale et sociétale)

L'administration marocaine est un instrument entre les mains de l'Etat pour mettre en œuvre les politiques et les projets qu'il entend réaliser. Mais, en même temps, elle n'est pas seulement un organe d'exécution, puisqu'elle participe largement à l'élaboration des projets et des politiques et même des projets de lois qui seront ultérieurement adoptés par les instances concernées de l'Etat. Compte tenu de ce rôle déterminant, l'administration a besoin de changer radicalement la manière de concevoir son statut, ses fonctions et ses modes d'opérer si elle veut servir efficacement les desseins du nouveau modèle de développement.

L'administration publique est au carrefour de toutes les transformations actuelles et à venir. Elle doit être une véritable source de création de valeur à la fois économique, sociale et sociétale. Sa contribution dans la création de valeur est déterminante.

Le rôle premier de l'administration est de se mettre au service du citoyen et de l'entreprise créatrice de richesses. Les textes juridiques et les règles de fonctionnement de l'administration ne sont pas un objectif en soi. Si elles ne servent pas le citoyen et le développement économique, elles doivent être changées ou éventuellement supprimées.

La raison d'être de l'administration n'est pas de veiller seulement à l'application des règles, même lorsque celles-ci contreviennent manifestement aux intérêts des citoyens et à la bonne marche de l'économie. Un effort de révision de l'arsenal juridique et institutionnel marocain s'impose dans le sens de l'allégement et de la souplesse pour permettre à l'administration d'être agile et répondre aux spécificités et cas particuliers qui se présentent et qu'une

règle juridique trop étroite ne permet d'appréhender autrement que sous forme d'interdiction et de refus.

Recommandations :

Interroger systématiquement toute réforme administrative sur sa plus-value et sur la proposition de valeur. Ceci consiste à mettre de la « metrie » dans toute transformation. Les réformes engagées doivent absolument intégrer des objectifs chiffrés de développement ainsi que des indicateurs de retour sur investissements.

Un modèle de l'action publique inclusif

Le nouveau modèle de l'action publique doit donner du sens pour engager les fonctionnaires et les citoyens. Ce sens doit porter sur une priorité nationale qui traduit la volonté d'offrir à la population une qualité de service à la hauteur de leurs attentes (contexte et prétexte pour la réécriture du contrat social).

Cela suppose la construction d'un discours fédérateur et donneur de sens, mobilisant à la fois fonctionnaires et citoyens dans la même direction. Le citoyen est lié à l'administration par le service rendu.

L'image d'une administration moderne opérant en vue d'une véritable rupture positive pour la qualité de service; contribuera aussi à redonner de la fierté aux fonctionnaires.

Si l'administration et, partant, l'Etat dont elle est l'incarnation la plus visible, se conçoivent comme étant, avant tout, au service du citoyen et de l'usager de manière générale, ils doivent veiller à ce que les projets, les politiques et les réglementations diverses soient l'émanation des besoins directs des usagers.

Le nouveau modèle de l'action publique doit permettre l'intégration du citoyen dans la construction de l'action publique. Les approches comportementales (inspirés de l'Économie comportementale) peuvent être mobilisés dans ce sens. Nudge, Design et Co-production sont autant de procédés et outils qui commencent à être intégrées dans la construction de l'action publique dans les pays de l'OCDE.

Il faut développer par ailleurs, une vision globale de ce que doit être un service au citoyen, dans l'ensemble de ces composantes (niveau de service, modernité, vitesse, simplicité, ...)

Recommandations :

Développer un discours positif sur l'Etat et les institutions et un discours mobilisateur sur la réforme de l'administration.

Capitaliser sur les initiatives réussies et procéder à leur diffusion.

Développer une vision globale sur ce que doit être un service au citoyen

Intégrer les approches comportementales dans le montage des projets publics.

Un modèle de l'action publique permettant l'expérimentation et l'innovation

L'administration publique doit être un véritable espace pour l'expérimentation et l'innovation basée sur une approche de développement incrémentée. Cela procède de la nécessité de rompre avec les grandes initiatives transverses et complexes pour donner place à la segmentation des projets de transformation pour les rendre réalisables, compréhensibles et facilement implémentables. Cela suppose un modèle de l'action publique qui soit un espace d'expérimentation et d'innovation.

Le nouveau modèle de l'action doit permettre à l'administration d'expérimenter des procédés opératoires permettant de gérer les problèmes d'implémentation des chantiers de développement et des projets de modernisation; avec un accent particulier sur la conduite d'analyses de « Implementation Gap ».

Le cadre de normalisation juridique national doit être revu dans le sens de permettre l'intégration des réalités du terrains et pour donner l'envie d'innover. La revue de ce cadre et le renforcement de l'autonomie des acteurs permettrait de démultiplier les initiatives, même s'elles aboutissent à des modes d'action en rupture avec les habitudes et les normes classiques.

Recommandations :

Revoir Le cadre de normalisation juridique pour permettre l'expérimentation (décrets d'expérimentation).

Déconcentrer la décision pour mieux responsabiliser les acteurs, aussi bien à l'échelle des services de l'Etat ou à l'échelle des élus locaux.

Expérimenter l'approche PDIA, développée par le KSG-Harvard dans des politiques de l'éducation nationale et la santé (...). L'ENSA pourrait apporter son appui, à travers la formation des hauts fonctionnaires sur la PDIA.

Permettre le foisonnement de projets et initiatives (locales ou nationales) ainsi que les expérimentations innovantes par des incitations budgétaires ou autres. Ils ne peuvent, bien évidemment, être industrialisés que si les expérimentations innovantes sont multiples et soutenues financièrement et pérennes (le cas des start-up nation et des Labs, ...).

Créer un environnement stimulant l'innovation et l'amélioration des services: incuber des initiatives privées dans les plates-formes publiques (Etat-plateforme).

Un modèle de l'action publique qui favorise l'excellence opérationnelle

Les procédures du nouveau modéle de l'action publique doivent être les plus simples possible. Le chantier de simplification doit être réengagé avec plus de volontarisme. Il s'agit d'identifier un portefeuille d'une trentaine de procédures, qui impactent le plus l'action publique, en vue de les simplifier, les normer et les rendre opposables (A implémenter en prenant appui sur le levier de la négociation budgétaire que le ministère des Finances organise annuellement avec Départements ministériels et Etablissements Publics)

Si la « réforme du ministère du l'Intérieur » en début de règne a permis de porter et de donner forme au « nouveau concept de l'autorité » souhaité par Sa Majesté le ROI, avec un impact incontestable sur l'augmentation des capacités de l'Etat à gérer les politiques de sécurité et les projets intégrées, les années qui viennent doivent privilégier la réforme du « ministère de l'Economie et des Finances ». En effet, celui-ci se trouve au carrefour de toutes les dynamiques de construction et d'implémentation de l'action publique. Sa réforme aussi bien organique que fonctionnelle doit impérativement être engagée, au regard de l'effet d'entrainement que cela peut avoir sur l'efficacité de l'action publique et sur la proposition de valeur de l'administration.

Le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur, contrôleur et comptable qui structure toute la chaîne organique n'est plus adaptée à une gestion moderne de l'action publique. Il inhibe l'initiative, dilue la responsabilité et participe largement à la destruction de valeur.

Recommandations :

Lancer un vaste chantier de simplification des procédures: privilégier un portefeuille d'une trentaine de procédures à fort impact de transformation.

Réformer de manière profonde et structurelle l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Economie et des Finances.

Réformer la chaîne organique de gestion des finances publiques: revisiter les procédures et abandonner le principe de séparation des fonctions d'ordonnateurs, comptables et contrôleurs et les substituer par le renforcement du contrôle interne et la reddition des comptes.

Un modèle de l'action publique qui met suffisamment en avant la contribution du management public dans le projet national de développement

L'élément humain est l'un des leviers distinctifs de la rénovation du modèle de l'action publique. Il reste important de mettre en place de nouvelles règles pour faire adhérer les fonctionnaires et les hauts responsables en tenant compte de la sensibilité humaine et sociale de cette rénovation. La GRH publique a été rarement une réelle priorité des décideurs publics.

Toutefois, le changement des règles ne suffit pas. C'est une transformation radicale de la culture de l'administration marocaine qu'il s'agit d'opérer. Ceci n'est pas une mince affaire et ne peut se faire du jour au lendemain. La formation initiale, la formation continue, l'apprentissage par l'exemple à travers le choix de responsables capables d'incarner cette nouvelle culture qui place l'usager et le citoyen au centre de ses préoccupations et un système incitatif d'encouragement aux comportements conformes à cette culture sont autant de moyens de promouvoir et de diffuser cette culture salutaire pour la transformation de l'administration marocaine

L'impact de la transformation à venir dépendra de la mise en place d'un véritable dispositif d'accompagnement des RH touchant l'ensemble la fonction publique.

La haute fonction publique, eu regard à son effet d'entrainement, doit faire l'objet d'une réflexion globale sur le mode de recrutement et d'accompagnement. Il convient absolument de continuer son vivier de hauts cadres à haut potentiel avec l'ambition de les préparer et les former pour les postes de haute responsabilité, le vivier doit etre ouvert à la sphère privé et la société civile.

La transformation du monde de travail, l'évolution des pratiques professionnelles entraînent des changements profonds. Ceux-ci exigent que l'administration publique travaille sur l'attractivité de ses métiers et qu'elle s'adapte à l'évolution de nouvelles méthodes, pratiques et mentalités. Les trajectoires toutes tracées, aseptisées dans un même corps, voire dans la même administration et le même territoire ne répondent plus aux attentes des citoyens et aux enjeux de transformation de l'action publique. Au-delà du débat sur le Statut Géneral de la fonction publique, il y a lieu de rénover les pratiques des ressources humaines de ministère des Finances avec son « système de primes de rendement » peut servir d'espace d'expérimentation de ces pratiques, ...

Recommandations :

Mettre une véritable GRH à l'échelle de l'administration.

Doter le ministère de la fonction publique des compétences nécessaires pour piloter une politique RH au niveau des standards et meilleures pratiques des employeurs publics et privés.

Mettre en place des passerelles entre corps pour permettre le droit à la deuxième carrière dans la FP.

Moderniser et professionnaliser le recrutement public, à travers la mise en place d'une centrale de recrutement et un centre national de gestion des concours d'accès à la FP. Ils doivent permettre d'identifier et attirer les compétences, aussi bien dans le privé que la société civile, indispensables au développement de nouveaux métiers ou ceux en transformation.

Développer de nouvelles approches de médiation, de construction de compromis et de mobilisation

Responsabiliser le management sur les objectifs à travers une véritable délégation de pouvoirs de décisions (évaluation, recrutement, expérimentation).

Constituer un vivier des cadres à très haut potentiel et le former sur l'administration agile et les nouveaux modes de gestion et de transformation.

Repositionner le rôle des écoles qui forment pour la fonction publique (comme l'ENSA) pour privilégier La préparation d'une nouvelle génération de hauts fonctionnaires en capacité d'intégrer la complexité de l'action publique dans la façon de la penser, la porter et la déployer. Ces écoles doivent également se positionner sur le développement de la formation continue nécessaires pour accompagner les transformations, les reconversions, la diffusion des bonnes pratiques et la valorisation des parcours.

Mener des travaux sociologiques sur la sphère publique: sociologie des élites administratives de la fonction publique au contact des usagers, sociologie de certains corps, ...

Mettre en place le projet «Public Service Awards» qui consiste à organiser annuellement les Trophées et un Grand Prix du service public, distinguant les cadres du service public marocain. L'idée centrale est que le secteur public marocain regorge bien d'heureuses réussites et de success stories, et que derrière ces réussites, il y a toujours des cadres et des responsables qui se sont engagés au service de l'Etat. Les Trophées constitueront à cet égard un révélateur de talents dans la sphère publique et un levier important de motivation et d'émulation.

Un modèle de l'action publique ouvert sur les savoirs et la connaissance

Dans le nouveau modèle de l'action publique, la question du rôle de la connaissance et de la science dans l'élaboration de l'action publique doit se poser avec acuité. Le sujet gagne en pertinence quand la volonté politique voudra l'inscrire comme un levier important à intégrer dans la construction de l'action publique.

Il sera pertinent de dresser l'état des lieux de la valorisation, au sein des administrations publiques, des connaissances produites par la sphère universitaire, les think-tank et différents centres de recherches d'une part, et du savoir et expertise développés conjointement par les chercheurs et les managers dans l'action publique d'autre part.

Le nouveau modèle de l'action publique doit permettre à la sphère scientifique et ses différentes composantes d'effectuer des études et des recherches scientifiques sur la rénovation de l'action publique.

L'objectif stratégique serait le développement d'un écosystème national de réflexion sen capacité d'alimenter la sphére publique par ds études et des idées innovantes pour rénover notre modèle de l'action publique.

L'ENSA peut se proposer, à ce titre, de jouer pleinement le rôle de plateforme intégrée de réflexion, d'analyse, d'élaboration de propositions et d'expérimentations consacrée à la rénovation de l'action publique.

Enfin, toutes ces idées, propositions ou autres visions peuvent aussi être versées, par cet écosystème de réflexion, dans le débat public pour participer à sa maturation et son acceptation par la société. Il sera alors plus aisé de les concevoir en politique ou stratégie publiques en bonne et due forme ; et leur déclinaison se fera dans un climat relativement adéquat.

La sphère publique doit se structurer et se mettre à niveau pour s'ouvrir sur l'écosystème national de la réflexion et sur le marché globalisé des idées en s'intéressant aux nouvelles formes de l'action publique. L'écosystème national de la réflexion doit rendre ce même marché plus accessible pour les institutions publiques.

Le nouveau modèle de l'action publique doit permettre l'accès à l'information publique pour stimuler la recherche et l'information du citoyen. Il n'y aura pas de développement sans un accès libre à l'information.

Recommandations:

Lancer de Start up « idéologiques » et de laboratoires d'idées rationnel/es et militantes autour d'institutions publiques et politiques.

Massifier l'écosystème national de la réflexion et de l'analyse.

Lancer un vaste programme de recherche et de réflexion sur la rénovation de l'action publique. Celui-ci peut être financé sur la base d'une enveloppe budgétaire à retenir sur les rubriques dédiées à la formation

continue et aux études de conseil dans le Budget Général de l'Etat (de 5 à 7% de ces crédits à dédier au financement à la réflexion et la recherche).

Mettre en place un véritable dispositif de gestion de la connaissance (Knowledge mangement) à l'échelle de la sphère publique en capitalisant sur la mémoire institutionnelle. Le projet de la « centrale des cas » lancé par l'ENSA peut servir de noyau à un grand dispositif de gestion de la connaissance et la mémoire.

Rendre l'information publique facilement accessible. La mise en place d'un système de classification de l'information publique serait de nature à structurer cette ouverture

Un modèle de l'action publique qui met à profit la transformation numérique

La révolution numérique : une chance inédite pour la réforme de l'administration et le renouveau de l'action publique. Il s'agit pour l'administration marocaine d'une fenêtre de tir pour réaliser des« raccourcis» aussi bien en matière de son efficacité interne que dans ses relations avec les citoyens-usagers. Prendre le virage du numérique est ainsi moins un luxe qu'une exigence.

Outre les possibilités révolutionnaires qu'il offre pour créer de véritables ruptures en matière d'accès et de qualité des services publics, le numérique installe une image positive et incitative d'un État moderne, laquelle contribue aussi à redonner de la fierté aux agents publics.

Le numérique bouleverse de plus en plus la manière dont les citoyens s'informent, consomment, voyagent, interagissent. L'administration publique marocaine est directement concernée par cette véritable opportunité de transformation.

Le nouveau modèle de l'action publique doit promouvoir l'accélération de grands projets de transformation numérique, comme composante à part entière de réformes visant renforcer la compétitivité économique. Ce chantier ne se résume plus uniquement à la mise en place de grands infrastructures et équipements informatiques dans les administrations comme dans les années 2000. Ils sous-tendent la diffusion dans la sphère publique de nouveaux outils et usages et d'une autre manière de rendre un service au citoyen. Le chantier n'est plus seulement technologique, mais bien une transformation des usages, avec une dimension d'inclusion numérique afin d'en faire bénéficier l'ensemble des citoyens.

L'investissement dans des plates-formes numériques publiques peut permettre d'automatiser la prise de décision grâce à l'analyse de grands volumes de données à mettre à contribution dans l'amélioration du service au citoyen.

Recommandations :

Inventer notre propre « algorithmique social » à travers lequel il serait possible de créer un service public personnalisé, prédictif, préventif et participatif. Des programmes informatiques de prédiction de la criminalité sont testées actuellement dans les pays développés. Les solutions numériques peuvent proposer au citoyen des données contextuelles à valeur ajoutée en fonction de son activité en ligne ou de sa mobilité (avec la géolocalisation).

Prendre appui sur ce même algorithmique social pour « desintérmédier » le marché de l'emploi et « agiliser » les politiques actives de l'emploi

Mettre en place un véritable programme de dématérialisation des services administratifs et d'inclusion numérique des citoyens (à l'instar programme DIGITAL BY DEFAULT de la Grande Bretagne. L'impulsion stratégie et politique du programme est assez forte:« Tout ce qui peut être accessible en ligne, pour les citoyens et les entreprises, devrait être accessible en ligne et seulement en ligne)

Investir dans les prérequis pour tirer profit de la transformation numérique, qui sont:

- L'infrastructure: interopérabilité des systèmes publics, investissements dans la technologie (Analytics, Big Data, Cloud, Robotics, Blockchain)
- La cybersécurité: pour protéger les citoyens et installer la confiance
- Identité numérique: Pour assurer l'intégrité des données et des documents et l'authenticité des acteurs.
- Open Data : le partage des données publiques est fondamental. Il est de nature à démultiplier la création de valeur liée au traitement de l'information et préfigure l'Etat plate-forme. Il n'y aura pas de modèle de développent d'un accès à l'information. Les textes juridiques, malgré leur production récente, doivent être revus dans le sens de mise en place d'un véritable dispositif de partage des données qui peut être construit autour d'un système de classification des documents et des données.

Un modèle de l'action publique qui rompt avec l'état de la réforme permanente qui devrait prendre appui sur un portage de Très Haut Niveau et sur la Méthode

L'administration marocaine a fait l'objet de tentatives de modernisation, mais

qui n'ont pas toujours parvenues à aller jusqu'au bout, faute de temps et de ténacité, sans doute, mais aussi faute d'une méthode pérenne et d'un engagement partagé par tous.

Notre pays est appelé à engager un véritable chantier de rénovation de l'administration porté au plus haut niveau. La pérennité de la méthode est, par ailleurs, une condition obligatoire de sa réussite. Si les orientations des politiques publiques et leurs résultats sont, par nature, politiques et engagent les dépositaires de mandats électoraux, la méthode en elle-même doit être dépolitisée pour favoriser la continuité du processus de réformes. L'enjeu est d'éviter la remise en question des outils et de l'organisation de la réforme au gré des résultats des élections.

Recommandations :

Un portage royal: Le projet de réforme du modèle de l'action publique doit traduire la volonté royale via un système de gouvernance centralisé et emblématique de très haut niveau pour piloter ce chantier devant traduire le « nouveau concept de l'action publique » à l'instar du « nouveau concept du pouvoir» en début de règne

Une cellule de pilotage placée au plus haut niveau pour assurer la prise de décision, la cohérence d'ensemble et le suivi des réformes.

Un delivrey unit pour la réforme de l'administration d'abord.

Un ministère fort de la fonction publique, qui portera la modernisation de l'administration et le pilotage opérationnel au quotidien de ce chantier.

Identifier 2 à 3 projets symboliques par ministère pour incarner la réforme.

Mise en place d'une "delivery unit" à la marocaine

Créé à l'origine en 2001 par le gouvernement britannique de Tony Blair, le "delivery unit" a permis au Premier-ministre anglais de récolter des résultats spectaculaires notamment en matière de santé publique ou encore de transports en commun. La PMDU (l'organisme mettant en oeuvre le programme en question) a notamment pour mission d'identifier les blocages, difficultés d'exécution et apporter son support aux Ministères".

Le même modèle a été transposé de manière peut-être plus efficace en Malaisie. Dans ce pays « cette courroie de transmission » dans la mise en œuvre des réformes a permis de faire baisser la criminalité de 35%, de réduire la corruption ou d'augmenter le revenu moyen des foyers. Depuis, la success story malaisienne s'est exportée à l'international en organisant des conférences auxquelles assistaient les représentants de plusieurs gouvernements africains et asiatiques. Ce n'est donc pas un hasard si le Premier-Ministre du Canada, Justin Trudeau, a affirmé vouloir réaliser son programme intitulé "Hope" grâce aux "delivery units".

Il reste absolument important de revoir l'idée d'application de ce concept au Maroc, tenté dans certaines institutions mais sans jamais en proposer les bases et qui s'apparente davantage à un PMO. Il faudrait "se rapprocher du réseau Global Network of Delivery Leaders pour bénéficier d'expertises et de retours d'expérience, notamment le succès du concept à OMAN et son échec au Koweït ou solliciter l'appui d'un pays pionnier, comme le fait la Malaisie avec des pays d'Afrique". La mise en place du "Delivery Unit" devrait être soumises à trois conditions indispensables à leur réussite : l'identification des priorités nationales dans les secteurs clés, il doit relever directement du Conseil des ministres et doit être composée d'un nombre limité (15 à 20 personnes) de professionnels par unité, recrutés dans la fonction publique et le secteur privé. Il ne s'agit pas simplement de la transposition d'un modèle uniforme Il convient de prendre en compte les spécificités du système institutionnel et politico-administratif du Maroc).

70ème
Anniversaire de L'ENSA
1948-2018
70 ans au service de l'Etat et de ses chantiers