



HAL
open science

L'interministérialité et l'efficacité de l'action publique

Mohammed Zaouaq

► **To cite this version:**

Mohammed Zaouaq. L'interministérialité et l'efficacité de l'action publique. Bulletin de l'Observatoire marocain de l'Administration publique, 2017, pp. 3-5. hal-02883143

HAL Id: hal-02883143

<https://hal.science/hal-02883143>

Submitted on 28 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'interministérialité au niveau des moyens utilisés (inputs)

Au niveau des moyens, l'inter ministérialité porte sur les domaines qui peuvent faire l'objet d'une gestion commune tels que : la GRH, le budget, la comptabilité, le matériel, l'informatique, le juridique, la communication...etc.

Le Maroc a commencé à introduire la notion d'interministérialité dans ses nouveaux textes portant sur la gestion des moyens. Mais force est de constater que loin de s'appliquer, cette interministérialité reste à l'état d'un vœu pieux sans application réelle.

Le premier exemple est donné par la mise en commun de la formation continue annoncée dans le cadre de la stratégie de la formation continue⁶.

Le second exemple est donné par le collectif d'achat institué par le texte sur les marchés publics au niveau des administrations publiques et des collectivités territoriales⁷

La France a mené des expériences dans d'autres domaines concernant les moyens, on peut citer, à titre d'exemples :

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, l'application « RenoIRH » proposée par le Ministère Français des Finances et qui s'inscrit dans la démarche interministérielle de modernisation de la chaîne RH-Paye de l'État (harmonisation et simplification des procédures de gestion, optimisation des processus RH...) par le biais d'une solution intégrée.

Dans le domaine de la communication et l'accueil, la France a également mis en œuvre une charte commune applicable à l'ensemble des administrations publiques appelée « Marianne 2016 ».

La notion de pôle de compétence ou de centre de responsabilité qui vise à donner la responsabilité de la gestion des moyens aux services clefs dans une zone géographique bien déterminée.

L'exemple du Centre national Français de la fonction publique territoriale, principalement financé par les collectivités territoriales à travers le paiement d'une cotisation au titre de chaque fonctionnaire qu'elles emploient⁸, est un exemple intéressant. Cet organisme

⁶ Arrêté du Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Modernisation des Secteurs publics n° 1741.09 du 14 Rajab 1430 (7 juillet 2009) arrêtant la stratégie de la formation continue

⁷ Arts.146 et 162 du décret n° 2-12-349 du 8 Joumada I 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics

⁸ Qui représente 1 % de la masse salariale

assure le recrutement, la formation et le conseil au profit de l'ensemble des collectivités territoriales.

L'interministérialité et l'efficacité de l'action publique

Par MOHAMMED ZAOUAQ,
Lauréat du cycle supérieur de l'ENA, Chercheur, Cadre au MEN.
Doctorant à la faculté de droit, Université Hassan II – Casablanca.

Dans la pratique administrative, l'interministérialité constitue une modalité de coordination et d'action transversale de deux ou de plusieurs départements ministériels dont les domaines des attributions et les sphères d'intervention se caractérisent par une séparation stricte et un cloisonnement rigide.

L'intervention publique basée sur l'interministérialité et la coopération transversale entre les administrations ministérielles est une pratique ancrée dans l'expérience administrative marocaine, dans la mesure où elle a été toujours perçue par les dirigeants comme un moyen efficace pour alléger les conséquences du "phénomène bureaucratique"⁹ affectant notre modèle de gestion de la chose publique.

Le recours à l'interministérialité, comme moyen de réalisation de l'efficacité de l'action publique se manifeste principalement au niveau de deux domaines : l'action normative (I) et l'action matérielle (II).

I. L'interministérialité vectrice de l'efficacité de l'action normative :

Le domaine normatif est le domaine réservé de l'Etat, par excellence, puisque le mode d'intervention (...) proprement juridique a longtemps constitué la manifestation la plus habituelle de l'exercice de la puissance publique¹⁰ et de satisfaction de l'intérêt général de la communauté. De ce fait, le droit est devenu le moyen indispensable qui sert le décideur public dans son action "au double niveau de la codification de ce qu'il dit afin d'en construire la légalité et par-delà la légitimité, et à celui de l'orientation des conduites humaines"¹¹.

Dans le contexte actuel caractérisé par un environnement économique et social complexe et en constante mutation, l'action publique normative implique une coordination entre les différents

⁹ Expression utilisée par le professeur Michel CROZIER dans son fameux ouvrage : Le phénomène bureaucratique, Edition du Seuil, 1963.

¹⁰ Patrice DURAN, Piloter l'action publique, avec ou sans le droit, revue politiques et management public, volume11, N° 4, Décembre 1993, p : 4.

¹¹ Idem, p : 11.

départements ministériels tout au long du processus normatif (de l'élaboration à la mise en œuvre) pour garantir au maximum la transposition des choix, des visions et des volontés des décideurs publics en règles générales de conduite, destinées à régir la vie des citoyens. Or, la pratique administrative dans ce domaine prouve que le cloisonnement ministériel demeure la règle qui encadre l'activité réglementaire et que l'interministérialité à laquelle le recours ne s'effectue que dans des cas rares et précis¹², constitue l'exception. Cette réalité exige une révision méthodologique du mode d'action normatif au niveau des différents départements ministériels de notre pays. L'interministérialité doit, dorénavant, constituer la règle procédurale à respecter lors de l'exercice du pouvoir normatif par les pouvoirs publics. Puisque l'Etat est amené à **"résoudre des problèmes dont les frontières sont floues mettant en jeu des systèmes d'acteurs faiblement déterminés au départ"**, **«les enjeux de gouvernement tels qu'ils apparaissent de plus en plus sont transversaux aux nomenclatures administratives et plus personne ne peut être le propriétaire unique des problèmes publics»**¹³. De ce fait, **«la réussite de l'élaboration et du déploiement d'instruments de réglementation dépend en effet de la capacité des institutions à garantir la cohérence et une démarche systématique à l'échelle de l'administration»**¹⁴, sous la supervision d'une entité administrative spécialisée et créée ad hoc auprès du chef du gouvernement¹⁵. Ladite entité sera amenée à superviser tous les projets réglementaires interministériels dans la finalité de garantir une réglementation de qualité et réduire les risques d'inflation et de contradiction des textes juridiques adoptés.

Outre l'importance de l'interministérialité pour la qualité de la production réglementaire, l'efficacité de l'action publique matérielle s'en trouve aussi fortement dépendante.

II. L'interministérialité vectrice de l'efficacité de l'action matérielle :

En plus de la réglementation, l'action publique matérielle constitue le principal moyen permettant la

satisfaction de l'intérêt public. Cependant, cette satisfaction nécessite l'intervention de l'appareil administratif par le biais de ses moyens, son expertise et ses procédures.

En matière de gestion des affaires publiques, en se référant à la fameuse classification d'Edgar PISANI¹⁶, on peut distinguer deux types d'administration : l'administration de gestion et celle dite de mission. L'efficacité de l'action de ces deux administrations dépend largement du degré de recours et d'exploitation du mécanisme d'interministérialité.

- **Pour l'administration de gestion :**

L'administration de gestion est traditionnellement chargée de la satisfaction de l'intérêt général à travers la gestion des affaires courantes de l'Etat aux bénéfices des intérêts particuliers des administrés. Cette gestion s'effectue à deux niveaux à la fois, au niveau central et au niveau local.

Au niveau central, la conception des politiques publiques et la gestion administrative des intérêts privés des citoyens se trouvent largement tributaires de l'intervention de plusieurs départements ministériels, d'où l'intérêt du recours à l'interministérialité comme gage de la qualité de l'action des services centraux de nos administrations. Cette coopération interministérielle doit être mise en œuvre sur l'initiative et la supervision d'une entité chargée de l'interministérialité placée auprès du chef du gouvernement dans la finalité d'assurer un suivi et une évaluation de la qualité de la gestion administrative au niveau central.

En vue de garantir la cohérence, la transversalité et l'intégration à l'ensemble des services publics, relevant de notre administration publique, sans rupture dans la chaîne, ni télescopage dans les compétences, le CESE¹⁷, dans son rapport sur la gouvernance des services publics¹⁸, **"recommande un pilotage assuré sous l'autorité directe du chef du gouvernement. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle entité ou structure juridique, mais plutôt d'une instance qui réunit les responsables et les compétences concernées par la gouvernance des services publics. Tout en respectant les missions et prérogatives respectives des**

¹² Actuellement l'interministérialité n'est respectée qu'en matière de réglementation inhérente à la fonction publique.

¹³ Patrice DURAN, Piloter l'action publique, avec ou sans le droit, op.cit, p : 33.

¹⁴ Evaluer la qualité de la réglementation, Synthèses, OCDE, Juillet 2008, p : 3.

¹⁵ "Selon un rapport de l'OCDE, plusieurs pays de l'OCDE ont implanté des organismes de supervision de l'action réglementaire au centre du gouvernement, en encourageant la coordination interministérielle".

Idem, p : 4.

¹⁶ Voir à ce propos :

Pisani EDGAR, Administration de gestion, administration de mission, Revue française de science politique, 6^{ème} Année, N° 2, 1956, pp : 315-330.

¹⁷ Le conseil économique, social et environnemental.

¹⁸ CESE, Rapport sur la gouvernance des services publics, Auto-saisine n° 13/2013, 2013. www.cese.ma.

différentes administrations (...) au profit d'une logique transversale"¹⁹ d'action.

Au niveau local, et pour pallier le traditionnel cloisonnement des services déconcentrés, l'interministérialité territoriale doit devenir le mot d'ordre du nouveau chantier de régionalisation avancée dans la perspective d'un développement local durable et intégré. Cette logique interministérielle permettra à la fois aux élus et aux autorités locales de vaincre les obstacles inhérents à l'isolement et au manque de cohésion des "féodalités administratives"²⁰ locales. Ainsi, il s'avère fondamental d'instituer des commissions interservices au niveau communal, provincial et régional sous la présidence des walis et des gouverneurs, représentants du pouvoir central, et ce en vue de faciliter la mise en œuvre des différentes politiques publiques initiées par les élus locaux.

- **Pour l'administration de mission :**

Tandis que "l'administration de gestion est formaliste, peu évolutive (...) repliée sur elle-même"²¹, "l'administration de mission est légère, elle a le goût de faire faire, elle est réaliste, mouvante, elle va vers l'évènement (...); elle n'attend pas l'initiative"²², c'est dans cette logique que la pratique d'interministérialité peut constituer pour les "Tops-managements" un mécanisme juridique et administratif d'action et de coopération, notamment dans le domaine de spécialité attribuée à leurs organismes administratifs. Ainsi, les établissements publics et les groupes d'intérêt public seront, pour des raisons d'efficacité, amenés à recourir à l'interministérialité comme moyen d'adhésion des administrations –traditionnelles- de gestion à leurs projets, de dépassement des clivages bureaucratiques et de réalisation des résultats escomptés²³.

Pour conclure, on peut dire que la mise en place d'une approche interministérielle au niveau de notre administration permettra désormais d'instaurer une forme renouvelée de relation entre les services basée sur la coordination, la cohésion des actions, l'efficacité et la résolution globale des problèmes.

¹⁹ Idem, p : 18.

²⁰ Expression utilisée par Edgar Pisani dans son article : Administration de gestion, administration de mission, op.cit, p : 321.

²¹ Idem, p : 324.

²² Idem, p : 325.

²³ A ce propos, l'expérience des centres régionaux d'investissement est la meilleure preuve de l'importance de l'interministérialité pour la performance de nos administrations de mission.

Les freins à l'inter ministérialité, pour quoi ça ne marche pas beaucoup dans notre administration, l'exemple des politiques publiques

Par Fatna El FARSI,
Ingénieur général,
Ministère de la fonction Publique

Au cours de la dernière décennie, le Maroc, faisant suite aux Hautes Orientations Royales qui visent à favoriser un essor économique harmonieux du pays, a poursuivi des réformes structurelles qui participent à doter le pays d'un cadre stratégique global ambitieux. Il a ainsi initié depuis 2005 le lancement de stratégies volontaristes composées de plusieurs plans sectoriels et plans transversaux dont notamment :

- Le **Plan Rawaj 2020 (initié en 2005)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'industrie et du commerce l'industrie et du commerce et de l'économie numérique.
- Le **Pacte Emergence industrielle 2015 (initié en 2009)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'industrie et du commerce et de l'économie numérique.
- Le **Plan Maroc Vert 2020 (initié en 2008)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'agriculture et de la pêche.
- Le **Plan Maroc Halieutis (initié en 2009)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'agriculture et de la pêche.
- Le **Plan Maroc Numéric (initié en 2009)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'industrie et du commerce et de l'économie numérique.
- du **Plan d'urgence 2009-2012 de l'éducation nationale (initié en 2009)**, dont le pilotage est effectué par le ministère de l'éducation nationale.

•

Selon le calendrier initial de ces plans, un certain nombre de stratégies lancées aurait dû aboutir dès 2012. Cependant, certains projets n'ont pas respecté le planning et les échéances prévues, notamment le Plan Maroc numérique 2013 et le Plan d'urgence 2009-2012.

Le glissement de calendrier de ces plans stratégiques dénote de difficultés relatives à leur mise en œuvre. En effet, ces stratégies ont trop souvent été déployées en silo par le secteur porteur de la stratégie et occasionnent ainsi des :

- Limites en termes d'adhésion de toutes les parties prenantes