

Audit Social d'aide à la bonne gouvernance des collectivités Territoriales Marocaines - Cas de la Préfecture de Tanger - Asilah

FADOUA LAGHZAOUI ¹

Professeur de l'enseignement supérieur Université Abdelmalek Essaadi Tanger – Maroc
(laghzaouifadoua@yahoo.fr)

YOUSRA TOUIL ²

Doctorante, Centre des Etudes Doctorales Université Abdelmalek Essaadi Tanger-Maroc
touil.yousra@gmail.com

RESUME :

L'objectif de cet article est d'étudier l'efficacité de l'organisation interne et le degré de maîtrise de la gestion des ressources humaines au sein des collectivités territoriales. Fondée sur le concept d'audit social et sa relation avec la bonne gouvernance territoriale, cette étude repose sur les données de la préfecture Tanger-Asilah, au sein de laquelle nous avons séjourné suffisamment en vue d'accomplir une mission d'audit social.

Eu égard aux principes de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales, nos investigations démontrent des dysfonctionnements et des risques si énormes qu'ils interpellent aussi bien les responsables de ladite préfecture que le ministère de tutelle pour entreprendre des mesures à même de combler les écarts et d'apporter des améliorations souhaitables.

Mots-clés: Audit social - collectivités territoriales – évaluation - bonne gouvernance.

ABSTRACT:

The objective of this paper is to study the effectiveness of the internal organization and the degree of mastery of the human resource management within local communities. Based on social audit concept and its relationship to good local governance, this study is based on data from the Tangier-Assilah Prefecture within which we stayed enough to accomplish a social audit engagement.

¹ Enseignant chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et sociales de Tanger.

² Doctorante à Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et sociales de Tanger.

Having regard to the principles of human resource management to local communities, our investigations show malfunctions and huge risks if they stop both prefecture officials said that the ministry to undertake similar measures to fill gaps and provide desirable improvements.

Keywords: Social Audit - local communities - evaluation - good governance.

Introduction

Au Maroc, les chantiers des réformes du système des collectivités territoriales s'inscrivent dans le cadre de l'amélioration de la gestion de l'administration publique dans tous les domaines. L'Etat s'est, en effet, engagé dans une kyrielle de réformes dans le but d'améliorer la qualité des services offerts. Un des axes principaux de cette réforme concerne le renforcement des capacités des ressources humaines, et donc passer d'une gestion administrative et centralisée du personnel à une gestion des ressources humaines, munie d'outils performants permettant d'améliorer le rendement de ces ressources.

Etant donné l'importance que revêtent les ressources humaines dans les collectivités territoriales, leur bonne gestion devient une nécessité. C'est dans cette perspective que s'inscrit notre recherche qui vise à évaluer la gestion des ressources humaines au sein des collectivités territoriales à travers l'appréciation du climat social et des procédures mises en place. Ceci nous amène à poser la question suivante: quel est le degré de maîtrise de la gestion des ressources humaines au sein de la préfecture de Tanger - Asilah via la pratique de l'audit social ?

L'audit social des collectivités locales ayant comme objectif d'identifier les risques rattachés aux ressources humaines et d'en projeter les améliorations souhaitables, nous ambitionnons d'associer à cette interrogation l'analyse de l'apport de l'audit social à la bonne gouvernance locale.

Le choix de notre recherche s'explique par un contexte économique marqué par le ralentissement de la croissance, la concurrence internationale acharnée, les mutations industrielles faisant ressortir le poids de la masse salariale et des charges sociales dans la valeur ajoutée des organisations, l'incidence des coûts cachés, les contraintes et les rigidités d'un code de travail renouvelé en 2004³, etc. Tous ces facteurs ont donné lieu à un renforcement notoire du management des ressources humaines, désormais imprégné de l'intérêt croissant accordé à la dimension sociale dans la performance des entreprises au même titre que leurs ressources financières ou technologiques, notamment en matière de compétences.

³ Bulletin Officiel n° 5210 du Jeudi 6 Mai 2004, Dahir n° 1-03-194 du 14 rejete 1424 (11 septembre 2003) portant promulgation de la loi n° 65-99 relative au Code du travail, entrée en vigueur le 08 juin 2004.

Le souci de rigueur accrue dans la gestion sociale conduit de plus en plus les dirigeants marocains à s'interroger sur l'intérêt d'appliquer les méthodes et l'esprit qu'incarnait l'audit afin d'aboutir aux objectifs suivants :

- Assumer une responsabilité sociale au même titre que la responsabilité économique;
- Pouvoir « remodeler » la ressource humaine marocaine, souffrant en amont en général d'un encadrement académique insuffisant ou non orienté vers les exigences réelles des organisations, d'un taux d'alphabétisation important notamment dans le milieu rural, et d'une insuffisance des actions de formations professionnelles et de stages afin d'adapter cette ressource humaine et de la développer pour en faire une ressource productive et efficace. De ce fait, les techniques d'audit se sont progressivement intégrées à la gestion privée pour s'étendre aussi à la fonction sociale de l'organisation.

D'un point de vue méthodologique, nous avons adopté le canevas suivant :

- Recherche documentaire et survol de la littérature en audit social et en gestion des ressources humaines des collectivités territoriales.
- Développement des outils d'évaluation du climat social des collectivités territoriales.
- Prise de contacts avec les acteurs concernés et organisation d'entrevues avec les publics cibles. Le but étant d'introduire l'ensemble à la problématique de l'audit social des collectivités territoriales.
- Saisie, traitement et interprétation des données débouchant sur la rédaction d'un texte qui pourrait faire l'objet d'un article à publier dans une revue scientifique.

Par association du contexte et problématique de la recherche, de ses intérêts et de sa méthodologie, nous avons structuré notre article en adoptant le processus ci-après :

Dans un premier lieu, et après une synthèse de sa signification, ses mots-clés, ses enjeux, ses dimensions,... nous envisageons d'identifier les repères de l'audit social et de mobiliser les différents fondements, approches, ou disciplines qui lui servent de sources inspiratrices.

Dans un deuxième lieu, nous nous efforcerons de tirer les enseignements phares de la mission d'audit social que nous avons menée auprès de la préfecture de Tanger - Asilah.

1. Audit social : approches théoriques

Il est utile d'abord de rappeler dans cette partie le schéma historique de l'audit social sur le plan conceptuel et pratique. Nous enchaînerons ensuite avec la recherche de son sens et les fondements sur lesquels il repose. Enfin, nous examinerons ses exigences et enjeux.

1.1. Audit social : sens et fondements

L'audit est une discipline bien ancienne⁴ qui a connu une évolution importante. Limité au départ à l'appréciation des informations comptables et financières, il couvre actuellement un champ de plus en plus vaste qui touche différents domaines de la gestion de l'entreprise, et différents secteurs de l'économie qu'ils soient marchands ou non marchands. Il est en passe de devenir un outil fondamental d'aide à la gestion et au pilotage des organisations.

De manière générale, il peut être défini comme la vérification de l'information comptable et financière et/ou de gestion par une personne indépendante et compétente suivant une démarche spécifique et par référence à des normes préétablies.

Actuellement, nous assistons à une grande diversité dans la pratique de l'audit :

- Au niveau des formes, une distinction peut être faite entre audit comptable et financier, audit de management, audit de la qualité, audit social, audit global, etc.
- Au niveau des intervenants, nous pouvons distinguer entre auditeurs internes et auditeurs externes.
- Enfin, au niveau du champ d'application, nous pouvons remarquer l'extension de la pratique d'audit du secteur privé au secteur public. En effet, depuis plusieurs décennies, de nombreuses recherches et expérimentations ont été faites aux États-Unis et au Canada dans le but d'adapter les principes et les méthodes de l'audit aux différents organismes du secteur public.

Ainsi, nous pouvons dire que l'audit a montré ses vertus dans différents domaines de l'organisation y compris le volet social.

Par ailleurs, la préoccupation d'adapter l'audit aux spécificités des problèmes humains et sociaux de la vie des organisations a suscité beaucoup de recherches et d'expérimentations. Il est aujourd'hui possible de proposer une démarche fondée sur un référentiel d'audit en tenant compte des différents travaux réalisés aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale. Les pratiques d'audit se sont progressivement intégrées à la gestion privée et font partie de la vie de tous les jours. L'audit s'est peu à peu détaché de la vérification externe des comptes, et du dépassement de la stricte vision patrimoniale de l'unité de l'entreprise qui est apparue de manière évidente comme une communauté humaine, pour constituer une discipline à part entière dans l'entreprise, en étendant son champs d'action à tous les domaines de la gestion : fiscale, juridique, informatique, logistique, sociale, etc.

⁴ RAFFEGEAU. J (1994); SIMON , P. (1987); COMBES.,J. E. (1993) , COLLINS. L. (1992); STETTLER. H. F. (1979) etc.

Si l'audit social n'est pas une idée nouvelle, sa définition a évolué en fonction du domaine étudié et des méthodes adoptées. L'existence de conceptions différentes de l'audit social explique que le terme n'est pas encore normalisé.

Mais, il n'en demeure pas moins que les auteurs s'accordent sur sa démarche et ses objectifs. Il vise, en effet à identifier les risques sociaux et à définir les axes de leur réduction (Couret . et Igalens, 1994). En tant qu'outil entre les mains de la direction, l'audit social, grâce à l'observation, permet de mesurer les facultés d'une organisation à contrôler les problèmes d'ordre social, qu'ils soient de source interne ou dictés par l'environnement externe (Raymond Vatier, 1988). Précisant la même démarche et visant les mêmes objectifs, Pierre Candou (1985) insiste sur la nécessité de diagnostiquer les causes des risques sociaux et de mesurer leur importance, mais, ajoute-t-il, l'auditeur ne doit jamais mettre en œuvre les recommandations escomptées.

Par ailleurs, les organisations doivent non seulement avoir une bonne connaissance de l'environnement social dans lequel elles évoluent, mais aussi et surtout une bonne connaissance de leur situation et de leur potentiel social. D'où l'émergence de l'importance de l'audit social. Ce concept consiste à mettre en avant une discipline nouvelle.

Différents auteurs ont mis en évidence ses apports à ce niveau. A ce titre nous retenons la contribution de Peretti, (1994) qui situe les apports de l'audit social dans les aspects suivants :

- La sécurité qui vise à identifier et à réduire les risques liés au non-respect des règlements internes et externes ;
- La qualité de l'information qui permet de vérifier que les décisions sont prises sur la base d'une information pertinente et opportune ;
- L'efficacité qui identifie les risques de non réalisation des objectifs dans le cadre de la politique établie ;
- La maîtrise des coûts où l'auditeur tente de cerner les sources de gaspillage des ressources, et de contrecarrer les coûts cachés ;
- L'amélioration des choix stratégiques ;

D'autres auteurs ont mis l'accent sur l'intérêt de la démarche et de la déontologie de l'audit social pour assurer l'efficacité du management et du système de pilotage de l'organisation.

Ainsi, selon Candou, (1990), l'audit social est-il une démarche méthodique qui permet de constater des faits à l'aide d'indicateur, d'en tirer des écarts en se basant sur un référentiel. Ce qui permet d'évaluer les facteurs de risque et de proposer des recommandations qui seront bénéfiques aux politiques sociales de l'entreprise.

Dans le même ordre d'idées, Fesser. (1996) considère que l'audit social, grâce à sa méthodologie structurée et sa déontologie, peut apporter une aide en facilitant les choix pour les fonctionnels en RH, notamment au niveau :

- Du fonctionnement à moyen et long terme de l'organisation.
- Des points sensibles concernant l'humain et son environnement.

Au Maroc, le concept d'audit au sens moderne est apparu à la fin des années 80 et paradoxalement, c'est au sein des entreprises publiques qu'il a vu se réaliser ses premières applications les plus significatives⁵.

Toutefois, l'administration publique a connu et connaît encore des problèmes qui sont liés principalement, aux dysfonctionnements du système de gestion et de pilotage. A ces différents problèmes, s'ajoutent les restrictions budgétaires auxquelles ces établissements doivent faire face. Dans ce contexte, des sociétés privées d'audit et de conseil ont été associées à la restructuration et à la modernisation des établissements publics.

En effet, cette dynamique d'audit a été poursuivie depuis plusieurs années. Ainsi, outre les audits des comptes, des audits des performances, des audits institutionnels, organisationnels, techniques et sociaux qu'ils ont été réalisés dans divers secteurs de l'économie marocaine.

L'arrivée notamment de l'Institut d'Audit Social au Maroc (IAS Maroc) en 1999 aidera à l'évidence ce concept à se concrétiser davantage. «Reste à développer la communication et la vulgarisation de ce mode d'évaluation»⁶. Le développement de cette activité se justifie par une triple influence :

- L'intérêt croissant accordé à la dimension sociale dans la gestion des entreprises;
- La nécessité d'adapter la ressource humaine aux exigences du marché d'emploi et d'assurer son perfectionnement pour une meilleure compétitivité ;
- L'essor considérable de l'audit (financier, fiscal, juridique...) et le souci d'appliquer au domaine social la démarche et les outils qui en ont assuré le succès.

1.2. Audit social : exigences et enjeux

L'un des besoins originaires de l'audit général de l'entreprise résidait dans le désir des détenteurs de capitaux d'en contrôler les gestionnaires, de prévenir et d'éviter leurs abus. La multiplication

⁵ Fatima El Kandoussi et Manal El Abboubi, L'audit social : un outil d'amélioration de la qualité du pilotage social à l'heure des réformes des entreprises publiques au Maroc, cahier de recherche N° 200608/08, août 2006.

⁶ M.Bouchaib Serhani : Directeur Général de Gesper Services, président de l'IAS Maroc et consultant en ressources humaines.

des raisons sociales, des sites, des hommes et des procédures ont en effet entraîné une crainte que le patrimoine (biens matériels et potentiel humain) de l'entreprise, dont les dirigeants étaient garants, soit mal protégé ou détourné. Une telle préoccupation existe évidemment dans le cadre de l'audit social⁷.

En termes d'exigences d'audit social, tout dirigeant a besoin de disposer de sécurité sur deux points :

- La marche quotidienne de son entreprise est convenablement assurée en conformité avec les textes, la législation et les conventions sociales en vigueur, sa responsabilité étant engagée.
- L'entreprise est suffisamment souple et motivée pour réagir rapidement et positivement au niveau de sa gestion et de sa stratégie. Cela requiert la possibilité d'utiliser les informations sociales pour améliorer non seulement la gestion du personnel mais également la gestion de l'entreprise.

En effet, le constat de l'audit social tend précisément à vérifier l'existence de ces deux sécurités. En termes d'enjeux d'audit social, l'ordre des Experts Comptables Marocains définit ainsi les objectifs du contrôle interne comme suit: « le contrôle interne doit permettre d'obtenir l'assurance raisonnable que les opérations sont exécutées conformément aux décisions de la direction (système d'autorisation et d'approbation), que les opérations sont enregistrées de telle façon que les états de synthèse qui en découlent sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat de l'exercice, de la situation financière et du patrimoine de l'entreprise (contrôles internes fiables lors du traitement des données et de l'élaboration des états de synthèse), que les actifs de l'entreprise sont sauvegardés »⁸. Cette définition adaptée aux spécificités de l'audit social, conduit à en identifier les principaux objectifs tant pour un auditeur interne que pour un auditeur externe :

- Assurer l'application des décisions et instructions de la direction ;
- Assurer la régularité des informations sociales vis-à-vis de la législation et des conventions sociales en vigueur ;
- Garantir la qualité de l'information ;
- Assurer l'efficacité du management des ressources humaines.

En fait les objectifs de l'audit social correspondent aux besoins cités précédemment.

Il faut remarquer que l'audit social a en commun avec tout audit de chercher à améliorer l'efficacité de l'entreprise auditée. Il s'agira donc de mettre en exergue les problèmes existants

⁷ Bruno de Bengy, « Audit Social, proposition d'une démarche », Mémoire d'expertise comptable, juin 1991.

⁸ Ordre des Experts Comptables, Manuel des normes d'Audit Légal et Contractuel, norme n°2102. « Evaluation de Contrôle Interne ».

ainsi que leurs ramifications tant actuelles que futures ainsi que leurs impacts sur l'activité de l'entreprise.

L'audit social replace les hommes ⁹comme facteurs de production et de succès. Ce principe étant établi, il devient alors fondamental d'apprécier la place du social dans la gestion de l'entreprise comme cela est fait pour les ressources financières. Les objectifs opérationnels peuvent être multiples, il ne s'agit pas tant de faire un audit de tout le domaine social d'une entreprise (tâche titanesque s'il en est) mais plutôt d'en faire un outil d'aide à la décision et au pilotage social.

Ainsi, il pourra s'agir d'obtenir des informations précises sur les activités du personnel et pouvoir détecter les éventuelles défaillances humaines ou structurelles, pouvoir adapter les ressources humaines aux besoins de l'entreprise, notamment par la gestion des effectifs et de leurs compétences. Mais aussi apprécier les dysfonctionnements et les replacer dans un milieu précis, posséder des informations exactes sur les problèmes rencontrés etc., peuvent permettre une certaine prise de conscience des individus dans leur participation à l'ensemble plus vaste qu'est l'entreprise, sans compter qu'il y a matière à communiquer sur de bons résultats.

Enfin, l'audit social en pointant les dysfonctionnements permet d'apporter des solutions qui pourront augmenter les performances et cela à un moindre coût.

On pourrait finalement aussi dire qu'un audit social pourra permettre la définition d'une politique en visualisant les priorités et les objectifs de l'entreprise. Ainsi servira-t-il non seulement à identifier des problèmes, mais aussi à aider à faire les choix qui pourraient les éviter.

2. Mission d'audit social au sein de la préfecture Tanger - Asilah : enseignements et axes d'améliorations.

Le dessein de cette partie est de dresser deux séries : d'une part, une série d'enseignements que nous avons tirés de notre mission d'audit social auprès de la préfecture Tanger – Asilah et, d'autre part, une série de recommandations d'amélioration souhaitables. Pour ce faire, il va falloir bien évidemment de rappeler notre démarche méthodologique.

2.1. Considérations méthodologiques et épistémologiques

Nous voudrions rappeler à ce stade le dessein de notre recherche qui se veut d'étudier le degré de maîtrise de la gestion sociale au sein de la préfecture Tanger-Asilah et d'analyser la relation

⁹ BERLAND. Contrôle de Gestion Sociale 2000 - 2001

reliant l'audit social à la bonne gouvernance locale. En vue de répondre à ces deux interrogations, il a fallu adopter une démarche plus appropriée.

Désireuses de transposer les connaissances théoriques dans le cas réel de la préfecture Tanger – Asilah en vue d'en dégager les enseignements en matière d'audit social et par conséquent nous attacher à résoudre les conflits d'ordre social, notre recherche se veut être une recherche-action. Nous étant engagées pleinement et convaincues de la nécessité d'un aller-retour permanent entre l'engagement effectif et la prise de distance réflexive, notre recherche est plutôt une recherche – action participative.

L'audit social communal étant un phénomène social contemporain, étudié dans son contexte de vie réelle, dont les frontières avec le contexte ne sont pas suffisamment nettes, nous avons adopté l'étude de cas (Yin, 1984)¹⁰.

Faisant recours à l'observation directe, menant des entretiens en profondeur et croisant plusieurs techniques de recueil de données, notre méthodologie est fondée essentiellement sur des données qualitatives au sens de Hlady-Rispal M. (2002).¹¹

Conscientes de l'interaction forte entre l'objet de recherche (audit social de la préfecture Tanger - Asilah) et nous-mêmes, nous considérons que l'accès à la vérité devrait reposer sur le constructivisme.

Conformément à la méthodologie d'audit, la mission que nous avons conduite a pu articuler trois étapes principales :

- Une étape de planification pour nous faire une connaissance de la préfecture sur le plan des risques de la gestion des ressources humaines ;
- Une étape d'exécution en vue de nous faire les premiers constats, de les confirmer et de les analyser. Pour ce faire, nous nous sommes servies de toutes sortes d'outils de collecte et d'analyse des informations de telle sorte à identifier les sources de dysfonctionnement des ressources humaines, leurs manifestations et les différentes relations de causes à effets. Suite à ces opérations, et pour des soucis de rigueur, nous avons produit des documents tels que les Feuilles de Révélation et d'Analyse des problèmes (FRAP) ;
- Une étape de synthèse des résultats obtenus tout énonçant des recommandations d'amélioration.

¹⁰ Yin R.K. (1984). - *Case Study Research : Design and Methods*. London, Sage Publications.

¹¹ Hlady-Rispal, M., (2002), La méthode des cas : Application à la recherche en gestion, Édition De Boeck, Bruxelles.

2.2. Champs d'étude et ses spécificités

Tout comme les audits appliqués à d'autres fonctions de l'entreprise, l'audit social ne se limite pas à la seule authentification des chiffres et à la vérification de la conformité des pratiques avec la loi, mais vise à évaluer l'efficacité de l'ensemble ou d'une partie de la fonction personnel, en examinant l'adéquation des contrôles adoptés qui peuvent entraîner des problèmes et des risques, qu'il s'agira d'identifier et d'évaluer. Mais il présente certaines spécificités, du fait des caractéristiques de la fonction personnel, et des réactions et attentes qu'il suscite. Il en découle que l'audit social ne saurait être confondu ni avec certaines techniques ou sources d'information qu'il utilise, et qu'il contribue à améliorer, ni avec des domaines, fonctions, ou champs d'activité qui lui sont soit complémentaires, soit totalement étrangers, tant par leurs méthodes que par leurs objectifs.

L'audit social, comme cas particulier d'application de l'audit, connaît, en principe, toutes les démarches habituelles d'un audit, enquête préalable, recherche des objectifs opérationnels de l'audit, définition des objectifs méthodologiques de chaque intervention, rédaction des recommandations, vérification de leur faisabilité, élaboration de suggestions propres à en faciliter la mise en œuvre, etc. De même que pour tout audit, un audit social peut être effectué par un service d'audit interne ou par un consultant extérieur, c'est une affaire de cas d'espèce. Si un audit social porte sur des réalités économiques et des faits mesurables et quantifiables, il prend aussi en compte des données de nature psychologique et sociologique. Les contraintes spécifiques qui en découlent concernent principalement les phénomènes à observer, la façon d'observer et la façon d'interpréter les résultats.

La spécificité de l'audit social se fonde sur la nature du domaine audité, qui détermine l'utilisation de certaines méthodes et techniques propres à ce type d'audit. La fonction ressources humaines a une dimension qualitative qui infléchit la méthodologie dans le recueil d'informations et dans la recherche de référentiels spécifiques. Pour parvenir au diagnostic ou pour suppléer l'insuffisance des informations quantitatives, l'auditeur utilise des méthodes et des techniques appartenant au domaine des sciences sociales. Il se différencie ainsi des autres types d'audit par certaines caractéristiques liées au domaine audité et à la méthode utilisée qui le rendent spécifique.

Les outils d'audit social sont préalablement choisis avec l'audité. Certains sont bien entendu plus appropriés selon le besoin, le domaine à auditer et leur existence dans l'entreprise, mais en règle générale les outils et sources mentionnés ci-après sont fréquemment utilisés :

- Questionnaires et enquêtes (auprès de la DG, DRH, Service comptable,...)

- Entretiens avec le(s) responsable(s) et les salariés de la catégorie concernée
- Entretien collectif et analyse du contenu
- Entretien personnalisé
- Documents de base (organigrammes, bilan social, déclarations annuelles, tableaux de bord, PV de réunion, budgets, dossiers du personnel, procédures,...)
- Méthodes de "psychologie sociale" telles que l'enquête d'attitude, l'analyse du groupe, de la structure et la philosophie de management.

Les données correspondent à des faits observables ou que l'on peut raconter. La découverte sur le "terrain" est indispensable pour que le consultant auditeur restitue dans leur contexte géographique, culturel des informations théoriques recueillies. Ceci est un des meilleurs moyens de comprendre le climat, les conditions de travail de l'entreprise, la circulation de l'information et la communication, les relations des salariés entre eux et avec leur hiérarchie.

3. Enseignements du diagnostic de la gestion des ressources humaines au sein de la préfecture Tangerang – Asilah

L'audit social préfectoral suit pratiquement la vie des fonctionnaires depuis leur recrutement jusqu'à leur promotion en passant par leur formation, leur motivation et l'évaluation de leurs performances.

L'objectif de ce paragraphe est d'articuler le diagnostic du climat social de la préfecture Tangerang - Asilah et la formulation des recommandations nécessaires. Il faut noter que les jugements que nous avons portés sur l'aspect social sont conformes aux principes et dispositions des normes internationales.

Au-delà de la présentation des résultats, ce paragraphe ambitionne aussi de les discuter en expliquant les constats du diagnostic opéré. Plus précisément, l'explication consiste à savoir les causes ou les effets du phénomène social au sein de la préfecture Tangerang – Asilah. Aussi, au fur et à mesure que nous faisons le point sur la gestion des ressources humaines de celle-ci, nous attelons – nous à apporter les explications et éclairages nécessaires pour appréhender davantage la situation sociale et pouvoir apporter, par la suite, les clés de la réussite.

Nous pouvons résumer les conclusions les plus importantes du diagnostic concernant les ressources humaines de la préfecture Tangerang-Asilah comme suit :

Bien que certaines activités doivent être renforcées par l'intégration d'un personnel qualifié supplémentaire à la préfecture, la contrainte fondamentale actuelle concerne la capacité de gestion et de motivation du personnel et non le manque de compétence.

3.1 Les Risques

L'état de démobilisation des ressources humaines constaté au sein de plusieurs structures de la préfecture est grave, à tel point que les aspects liés à la gestion et à la motivation du personnel exigent une attention de toute urgence.

Une bonne partie des problèmes que nous avons constatés durant trois mois à l'aide des interviews et des observations ne sont que la conséquence directe de la situation des ressources humaines qui prévaut. Et si cette situation n'est pas radicalement améliorée, ces problèmes peuvent persister.

3.1.1 Sélection et recrutement

Ce paragraphe énumère les principales anomalies liées au stade de la sélection et le recrutement des candidats

- Absence d'une politique délibérée de recrutement ;
- Recrutement année par année, mais sans projection sur le long terme, ni précision quant aux tâches-clefs et profils correspondants ;
- Absence d'une exploration du marché du travail ;
- Dualité de recrutement sous le statut et hors-statut ;
- Ecart « abusif » entre la date de décision de recrutement et la convocation du candidat à constituer son dossier d'engagement effectif ;
- Pseudo sélection des candidats, faute d'une attractivité des postes offerts par la préfecture ou à cause de l'abus de pouvoir perçu ;
- Insubordination, insuffisance de collaboration, climat tendu et non adhésion aux plans de la préfecture, à cause de l'ignorance de recrutement interne, créant ainsi chez le personnel âgé et expérimenté un sentiment d'être « dépossédé » par l'arrivée des plus jeunes qui ont cumulé plus de diplômes ;
- Absence d'une politique claire de recrutement et d'une procédure formelle. L'information sur les concours d'embauche se fait par le bouche-à-oreille ;

3.1.2 Formation

Nous pouvons lister les anomalies constatées au niveau de la formation comme suit

- Absence d'une politique claire et systématique de la formation due à l'ignorance des bienfaits de celle-ci sur le rendement des organisations ;
- Organisation de quelques programmes de formation mitigés, banaux et sporadiques, portant assez souvent sur la mise à niveau de l'outil informatique. De tels programmes sont des souhaits exprimés par les fonctionnaires eux-mêmes ;

- Discrimination interdépartementale en faveur de très peu de départements jugés plus utiles que les autres ;
- Absence d'encadrement et de suivi des formés ;
- Absence d'évaluation des effets de formation sur le fonctionnement des formés ;

3.1.3 Rémunérations Et Motivations

Au stade de la rémunération et de la motivation, voici une série d'anomalies constatées.

- Rattachement du salaire de base au diplôme et non pas au poste par crainte d'abus de pouvoir ;
- Non actualisation de la grille des salaires et non parallélisme entre niveau des salaires et le coût de la vie ;
- Non attractivité de la rémunération proposée par la préfecture relativement très inférieure aux offres du secteur privé, voire même en comparaison avec d'autres établissements publics marocains tels que les agences urbaines ou les centres régionaux d'investissement, etc. qui fournissent à leurs fonctionnaires des prestations sociales beaucoup plus intéressantes et variées, essentiellement sur le plan des services médicaux et de colonies de vacances ;
- Progression statutaire des salaires, particulièrement défavorable pour le personnel non cadre ;
- Augmentation des salaires des cadres sur la base de l'ancienneté plutôt que sur les performances obtenues, créant ainsi une paresse chez le personnel et établissant une routine dans le fonctionnement quotidien de la préfecture. De tels avancements sont très rares du fait de la règle des quotas et des conditions restrictives de changement de catégorie ;
- Non comptabilisation des heures supplémentaires pour certains grades, sinon compensation par « compléments divers », jugés insuffisants comparativement à l'effort fourni ;
- Insuffisance d'encadrement et mauvaise répartition des tâches, débouchant sur une discrimination en termes de charge horaire accomplie ;
- Comportements fâcheux de résistance par inertie ou blocage en cas de désaccord au lieu de chercher des solutions, entraînant ainsi la constitution de clans fonctionnant aux rythmes d'attaques et de contre-attaques. De telles manœuvres poussent beaucoup de

responsables et cadres à envisager d'autres alternatives plutôt que de rester « inutilement fidèles » à leur préfecture ;

- Flou du degré de décentralisation des pouvoirs, absence d'un système formel de délégation et ambiguïté quant à la répartition des tâches entre fonctionnels et opérationnels ;

3.1.4 Sanctions/Récompenses

Ce paragraphe fait le point sur les sources d'insatisfaction du personnel en matière de récompenses.

- L'évaluation des performances est réalisée annuellement chaque automne par les responsables hiérarchiques, à l'initiative de la structure administrative, sous forme de notation sur 20 points. Elle est liée à l'évaluation de l'année précédente puisque le nombre de points accordés chaque année ne doit pas dépasser plus ou moins trois points à la note accordée l'année précédente. La notation est liée au reclassement des fonctionnaires. Celle-ci évolue en fonction de la note à laquelle correspond un taux en pourcentage. La promotion, en revanche, n'est pas liée à la notation ;
- Ni la notation ni la promotion ne sont fondées sur des critères préétablis ;
- Le système de notation est inspiré du statut de la fonction publique et ne permet pas de mesurer véritablement les performances individuelles, faute de critères préétablis. Il ne donne pas lieu à une réelle discussion entre l'intéressé et son supérieur hiérarchique mais les notations et les promotions proposées sont discutées, structure par structure ;
- Inapplication du système de sanctions du fait des considérations réglementaires ou politiques, puisqu'il est impossible de licencier un agent, sauf pour faute lourde, dûment constatée, et tout licenciement doit être approuvé par les délégués du personnel. Toute compression de personnel (licenciement économique ou pour abandon d'activité) doit être préalablement soumise à des instances extérieures. La pré-retraite, ou retraite proportionnelle n'est possible que dans des cas limités. La notation ne permet pas de sanctionner réellement les performances. Faut de critères établis, elle varie également en fonction des responsables et introduit des distorsions plutôt que des gratifications justifiées. Enfin, la procédure de sanction implique la réunion préalable d'un conseil de discipline qui ne se réunit qu'en cas de faute grave ;
- Absence d'un système de récompenses, puisque le statut ne laisse aucune latitude à la préfecture pour accorder des gratifications exceptionnelles ou des distinctions particulières pour des actions ou des performances particulièrement méritantes.

Lorsque nous avons planifié et réalisé notre essai d'audit social, nous avons examiné sa structure de contrôle interne pour juger sa capacité à faire prémunir la préfecture Tanger - Asilah contre des risques majeurs et à pouvoir en assurer la protection de son patrimoine. Nous avons constaté dans le dispositif et son application certains risques qui pourraient être considérés comme des zones d'ombre.

Conformément à l'esprit d'audit qui ne se contente pas seulement de faire le point sur les situations mais formule aussi des suggestions d'amélioration, nous voudrions émettre dans ce qui va venir une liste de recommandations correspondant respectivement à chaque étape de la vie de personnel de la préfecture Tanger -Asilah.

4. Recommandations issues du diagnostic de la gestion des ressources humaines au sein de la préfecture Tanger-Asilah

Ce travail contient des recommandations touchant les améliorations des procédures et des systèmes existants relevés pendant notre mission.

En ce qui concerne les recommandations nous suggérons que la préfecture applique continuellement ces améliorations en se basant sur un calendrier actualisé.

4.1 Sélection et recrutement

Outre la description de profil des postes, la préfecture devrait, en priorité :

- Centraliser toutes les candidatures dans une sous-structure appropriée. Sur le plan organisationnel, la fonction de recrutement devrait être confiée à une unité distincte, dirigée par une personne de la préfecture avec quelques années d'expérience dans l'administration des tests, l'évaluation des qualifications et des besoins. Cette sous-structure, chargée du recrutement pour l'ensemble de l'établissement, suivant les besoins des utilisateurs, peut être située dans la structure administrative chargée de l'organigramme de la wilaya. La sous-structure chargée du recrutement contrôlerait la conformité formelle des recrutements aux statuts et au budget et testerait les conditions du point de vue de leurs motivations et de leurs aptitudes générales ;
- Définir une politique volontariste et des procédures de recrutement ;
- Concevoir et organiser le recrutement et la promotion internes, sensés être des fondamentaux, et faire circuler aussi toute l'information nécessaire sur le développement des activités, les postes vacants et la création de postes budgétaires ;
- Assurer un choix rigoureux entre un nombre plus grand de candidats, par le lancement de campagnes de recrutement centralisées à la sous-structure à créer ;

- Concevoir et tenir un fichier de candidatures pour certaines catégories du personnel et circuler l'information résumée auprès des utilisateurs potentiels, en l'occurrence les chefs de divisions et chefs de services ;
- Suivre les recrutements et essentiellement le rapport entre l'offre, la demande et les recrutements effectués, pour certaines catégories du personnel ;
- Assouplir les formalités d'embauche, de façon à permettre aux candidats sélectionnés de commencer leur travail aussi rapidement que possible ;
- Valoriser la période d'essai, en réévaluant les stagiaires à la fin de cette période de façon effective avant leur engagement définitif ;
- Valoriser les stages de conception, et se donner le choix de recruter parmi les meilleurs ;

4.2 Formation

- Au niveau de la formation, nous estimons que la préfecture doit, en priorité, définir une politique de formation conforme à ses besoins et planifier le développement de cette activité critique dans le temps, créer une fonction rattachée directement au cabinet du wali, responsable de la conception et de la planification de la formation à long terme, ainsi que des programmes de formation individualisés des cadres et autres postes clés ;
- Pouvoir envoyer des candidats à L'INAU (Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme) et l'ENA (Ecole Nationale d'Administration) pour des programmes de durée variable, de manière à donner une formation en gestion à des anciens cadres et responsables toujours dans le cadre des plans des carrières et des plans de formation individualisés ;
- Obtenir du ministère de l'économie et des finances le maximum de support et de coordination ;
- Réaliser la formation permanente est l'un des meilleurs moyens de motiver le personnel et de créer un "esprit-maison". L'aspect "gratification" de la formation n'est pas négligeable et la formation permanente doit être largement accessible ;
- Envisager des actions de formations à différents niveaux et aussi pour le personnel ancien, à titre de recyclage ou de stimulation ;
- Mener une étude dans d'autres établissements publics sur leur politique et moyens de formation, afin d'en tirer des conclusions pertinentes et d'envisager des échanges avec eux ;
- Organiser des séminaires de très haut niveau à l'intention des responsables hiérarchiques en gestion et notamment gestion des ressources humaines ;

4.3 Rémunération et motivations

Il importe que tous les moyens soient donnés à la préfecture, pour mener rapidement à bien un nouveau projet de motivation, ce qui implique :

- La collaboration nécessaire et sincère des responsables de la préfecture ;
- L'étude, en priorité, d'un nouveau système de rémunération simplifié et approprié aux activités de l'établissement, conçu pour attirer et stabiliser le personnel compétent ;
- La définition claire du rôle des délégués du personnel, ainsi que des modalités de leur intervention dans la vie de l'établissement, y compris leurs rapports avec la direction ;
- La diffusion large de l'information sur les objectifs de l'organisation et sur les principes de promotion et de rémunération, de manière à rassurer le personnel et créer un climat serein.

Nous recommandons également d'autres modifications au sein de la préfecture :

- Envisager un effort de sensibilisation à la gestion des ressources humaines, le commandement et, surtout, la motivation des hommes ainsi que la dynamique des groupes afin de favoriser le dépassement de certaines attitudes actuelles négatives et renforcer la motivation ;
- Créer une fonction de conception et de mise à jour de l'organisation et des procédures auprès de la cellule qui s'occupe du développement des ressources humaines ;
- En vue de donner aux ressources humaines toute l'importance et l'attention qu'elles exigent dans l'effort actuel d'organisation de la préfecture, créer d'une nouvelle fonction chargée de proposer et planifier le développement des ressources humaines, rattachée directement au secrétaire général ;
- Développer et planifier les carrières, en établissant des fiches individuelles de carrière .

4.1.4 Sanctions/Récompenses.

Comme indiqué plus haut, l'évaluation du personnel doit déboucher sur des gratifications ou des sanctions appropriées et fonder la promotion et le développement des ressources humaines. Dans ce domaine, les actions prioritaires au service de la préfecture, objet de l'étude, sont les suivantes :

- La définition d'une politique de développement des ressources humaines fondée essentiellement sur l'évaluation des performances, avec au plan organisationnel, la création d'une structure de développement des ressources humaines pour assurer l'exploitation des fiches d'évaluation pour le développement des carrières ;
- La conception d'un système d'évaluation approprié des performances aux activités actuelles ;

- L'établissement d'une procédure unique d'évaluation du personnel, permettant de déterminer les primes à servir et d'identifier les opportunités de promotion, transfert, recyclage, envoi en formation, déplacement de personnel, en fonction des performances individuelles ;
- La définition des critères d'évaluation appropriés, par postes, et leur insertion dans les descriptions de postes correspondants, ainsi que la conception de formulaires d'évaluation appropriés pour les personnels cadres et non-cadres ;
- Concernant les sanctions ponctuelles, une plus grande latitude devrait pouvoir sanctionner tout abus automatiquement et récompenser les performances exceptionnelles plus librement ;
- Une plus grande rigueur devrait être possible pour le contrôle et le suivi des retards, des absences, des congés non justifiés, etc.

Il convient que la préfecture envisage une série d'options, compte tenu de son environnement institutionnel et social, qui lui permettrait quand même de déplacer ou de se passer des services d'agents qui ne répondent pas au critère de "l'homme qu'il faut à la place qu'il faut".

Nous estimons que la prise en considération de cette panoplie de recommandations est une condition sine qua non d'assurer la bonne gouvernance territoriale, puisque l'adoption de telles recommandations sont de nature à faire progresser le contrôle interne, favorisant ainsi l'idée de créer une structure dédiée à l'audit interne, seul gage systématique de l'intégrité des patrimoines de la collectivité et de l'appréciation des risques courus.

Conclusion

Au terme de ce travail, nous aimerions rappeler que la première réflexion qui nous a animées était de savoir les leçons à tirer de l'audit social de la préfecture Tanger – Asilah et de démontrer la relation étroite entre celui-ci et la bonne gouvernance locale.

Eu égard à l'ampleur de notre tâche, nous avons veillé à ce que nous empruntions une démarche aussi rigoureuse que responsable.

Les principaux résultats auxquels nous sommes parvenues témoignent de l'étendue des zones d'ombre de la gestion des ressources humaines de la préfecture Tanger – Asilah et que les sous-écarts par rapport aux principes et aux bonnes pratiques sont tellement énormes qu'à moins d'amorcer le changement et d'adopter les recommandations formulées que les responsables de ladite préfecture ne sont pas sur la voie de la bonne gouvernance locale.

Conscientes de la sensibilité des thèmes liés aux ressources humaines, nous avons fait de notre mieux pour intégrer toutes les parties prenantes pour les faire adhérer à notre approche et d'adopter les différentes idées que nous avons partagées avec elles.

Cependant, notre méthode étant basée sur l'étude d'un seul cas, il nous est difficile de prétendre ni à généraliser nos résultats, ni à estimer nos recommandations comme une panacée universelle. Dit autrement, les résultats de notre mission d'audit social et les recommandations qui s'en suivent seraient conditionnés par le profil des responsables des collectivités territoriales, de la taille de celles-ci, la taille de la ville, etc. Bref, la gestion des ressources humaines de collectivités territoriales est frappée par des facteurs de contingence.

Par ailleurs, le proverbe chinois dit que « si vous voulez vous organiser pour un siècle, développez les hommes ». Par conséquent, la gestion de la dimension humaine débouche sur des résultats à atteindre pour le long terme. D'autant plus que toute affaire liée aux hommes a trait au « culturel » et, partant, les recommandations d'amélioration déduites ne peuvent donner d'effets qu'à long terme et que le changement des mentalités n'est pas pour un futur proche.

En vue de combler ces deux lacunes, nous envisageons deux perspectives de recherche d'ordre pratique et méthodologique :

- Elargir le champ de l'étude à d'autres préfectures soit pour généralisation, soit pour démontrer la contingence de la gestion des ressources humaines préfectorale ;
- Saisir la recherche dans un temps plus long pour mesurer le degré de changement organisationnel opéré grâce à l'absorption des recommandations formulées suite aux missions d'audit social.

Mais, nous considérons que par notre investigation, nous avons initié le cheminement.

Bibliographie Sélective

- Alain MEIGNANT & Robert DAPERRE, (1994) « La qualité de la fonction Ressources Humaines : Diagnostic et action », Editions Liaisons.
- BOUNY, Valérie NEVEU & Sylvie PEREIRA « Gestion des Ressources Humaines : Valeur de l'Immatériel », De Boeck.
- CANDAU P. (1985). « Audit social », Editions Vuibert, Gestion, Paris, p. 64.
- Fadoua LAGHZAOU, & Hanane HADDAD « Le risk management des collectivités marocaines au service de la régionalisation avancée et du développement durable » ,les actes du 1^{er} colloque international : la ville de demain : ville techno ou écolo .mars 2017 ,Tanger Maroc .
- Fadoua LAGHZAOU, ,les +101 Recommandations du 1^{er} colloque international : la ville de demain : ville techno ou écolo .mars 2017 ,Tanger Maroc .
- Fadoua LAGHZAOU, & Houda CHAIRI HOURRI « L'audit externe des collectivités territoriales à la lumière des réformes d'aujourd'hui. International Journal of Innovation and Applied Studies» , Vol. 17 No. 4 Sep. 2016, pp. 1155-1163.
- Fadoua LAGHZAOU, & AMINE HIBA « The Municipal Development Plan: an Empirical Study on the Assessment of the Involvement of Stakeholders in Morocco Case of Tangier and Assilah», American International Journal of Social Science, Vol. 5, No. 1; February 2016.
- Fadoua LAGHZAOU, (2009) « Audit et bonne gouvernance locale : repères théoriques et pratiques Marocaines », Édition le printer.
- Fadoua LAGHZAOU, (Juillet 1999) « Audit et contrôle interne des collectivités locales au Maroc ».mémoire de DEES faculté Rabat-Souissi
- Fatima EL KANDOUSSI, Manal EL ABOUBI, (aout 2006) « L'audit social : un outil d'amélioration de la qualité du pilotage social à l'heure de reformes des entreprises publiques au Maroc » cahier de recherche N° 200608/08 .
- Jacques Igalens, (1994) Audit social, Que Sais-Je, Presses universitaires françaises.
- Jean-Marie PERETTI & Aline SCOUARNEC « Audit social et renouvellement de la GRH », 11^{ème} Université de Printemps de l'Audit Social.
- Jean-Marie PERETTI & Jacques IGALENS, (2009) « Audit social : Meilleures pratiques, méthodes, outils », Eyrolles Editions d'Organisation.
- Jean-Marie PERETTI & Jean-Luc VACHETTE, (1981) « Audit social », Les éditions d'organisations (2^{ème} édition).
- Hlady-Rispa, M., (2002), La méthode des cas : Application à la recherche en gestion, Édition De Boeck, Bruxelles.
- GAOU Loutfi ,(2006) « L'audit social dans le contexte marocain - Un nouveau créneau pour l'expert comptable,
- Raymond Vatier (1988), Audit de la gestion sociale, Editions d'organisations.
- Mohamed Bahi, (2007) « compétence de wali, de gouverneur dans le domaine des collectivités locales ; »
- Sylvie GUERRERO (2008) « Les outils de l'audit social : Optimiser la gestion des ressources humaines », Dunod.
- YIN (R.K.) (1984). - Case Study Research: Design and Methods. London, Sage Publications.

Autres :

- Monographie de la préfecture Tanger-Assilah 2012 ;
- Documents internes de la collectivité locale préfecture Tanger Assilah.
- « les collectivités locales en chiffres ; » Direction Générale des Collectivités locales
- Direction des Affaires Juridiques des Etudes, de la Documentation et de la Coopération
Travaux de recherche consultés ; 2010-2017

IJSER