

# Evaluation du système de la fonction publique

Le système de la fonction publique regroupe l'ensemble des procédures et des pratiques qui conditionnent la carrière des fonctionnaires depuis le recrutement jusqu'à la retraite. Il s'agit, notamment des procédures de recrutement, de formation continue, d'évaluation/promotion, de mobilité et de rémunération.

La Cour des comptes a mené une mission d'évaluation transversale de ce système. Cette évaluation s'est basée, outre sur l'analyse des données, statistiques, des questionnaires adressés à 11 départements ministériels, et documents existants, sur des séances de travail avec les responsables du Ministère chargé de la fonction publique, et la Direction du Budget relevant du Ministère de l'Economie et des finances, ainsi qu'avec des responsables des ressources humaines dans plusieurs départements ministériels.

## I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le présent rapport donne un état des lieux de ce système et un bilan des principales initiatives de réforme prises en la matière depuis la fin de la décennie 1990. Il dresse ensuite un diagnostic du système tel qu'il se présente actuellement et ce, sur les principaux aspects de la fonction publique. Ce diagnostic est affiné par un focus sur certains départements ministériels.

Sur la base des observations et conclusions de ce rapport, et en s'inspirant des initiatives réussies dans certains pays, la Cour propose des pistes de réformes et émet des recommandations pour éclairer les pouvoirs publics sur les réformes à adopter afin de parer aux dysfonctionnements constatés.

### A. La fonction publique en chiffres

En 2016, le secteur public employait un effectif de personnel d'environ 860.253 dont 583.071 fonctionnaires civils de l'Etat, 147.637 fonctionnaires dans les collectivités territoriales et 129.545 agents des établissements publics.

#### 1. Fonction publique de l'Etat

En plus des déséquilibres dans le déploiement territorial, l'effectif du personnel civil de l'Etat est concentré dans un nombre limité de départements. En termes budgétaires, les charges du personnel de l'Etat sont élevées comparativement à la richesse nationale. Les observations suivantes illustrent ce constat :

##### ➤ Déséquilibres dans la répartition régionale des effectifs

Globalement, l'effectif des fonctionnaires civils n'est pas excessif quand il est rapporté à la population totale et ce, comparativement à d'autres pays. En effet, le taux d'administration (nombre de fonctionnaires pour 1.000 habitants) au Maroc s'établit à 17,2‰ (moyenne nationale). Toutefois, la répartition territoriale du personnel connaît des disparités entre les régions.

En dehors de la région de Rabat-Salé-Kenitra qui connaît un taux d'administration de 27,8‰ en raison notamment de la présence des services centraux à Rabat, certaines régions se situent sensiblement au-dessus de la moyenne nationale, comme celle de Drâa-Tafilalet qui affiche un taux de 18,3‰. A l'extrême, les régions du sud connaissent les taux les plus élevés, avec 37,7‰ dans la région de Laayoune-Sakia El Hamra et 26,7‰ à Dakhla-Oued Eddahab. D'autres régions sont, par contre, relativement sous-administrées, comme celle de Marrakech-Safi avec un taux d'administration de 13,5‰.

### ➤ **Concentration dans un nombre limité de départements**

En 2016, près de 82,5% des fonctionnaires civils sont concentrés au niveau de quatre départements ministériels. Le Département de l'Education nationale est le premier en termes d'effectifs avec 49,4%, suivi des départements de l'Intérieur, la Santé et l'Enseignement Supérieur avec, respectivement 20,5%, 8,4% et 4,2%.

En termes budgétaires, les crédits alloués à la masse salariale en 2016 s'élèvent à plus de 120 MMDH<sup>1</sup>. Près de 59% de cette masse salariale est concentrée dans trois départements, à savoir l'Education nationale, l'Intérieur et la Santé avec respectivement 36,5%, 15,2% et 7,1%. Quatre autres départements absorbent, ensemble, 12,7% de cette masse salariale (Enseignement supérieur, Justice, Economie et finances, et Affaires étrangères). Le reste, soit 28,6%, est réparti entre les autres départements ministériels et institutions étatiques.

Le déploiement du personnel mérite d'être analysé et éventuellement revu sur les bases du potentiel économique et démographique de chaque région ainsi que sur la base des besoins dûment évalués de chaque entité administrative.

### ➤ **Poids élevé de la masse salariale**

Entre 2008 et 2016, la masse salariale est passée de 75,4 à 120 MMDH, soit, respectivement de 11,38% à 11,84% du PIB. Elle a progressé annuellement de 5,3% en moyenne, contre un taux de croissance annuel moyen de 3,92% pour le PIB. Les évolutions les plus significatives de la masse salariale ont été enregistrées en 2009, 2011, 2012 et 2014. Ces évolutions étaient dues à des décisions exceptionnelles d'augmentation des salaires.

En comparaison avec d'autres pays, le rapport de la masse salariale au PIB est relativement élevé au Maroc. En effet, dans la région MENA où les dépenses du personnel sont les plus élevées par rapport au PIB, ce rapport atteint 9,8%. Avec une masse salariale qui s'établit à 11,84% du PIB en 2016, le Maroc connaît un ratio qui est parmi les plus élevés de la région. Ce ratio est de 7,2% en Egypte et de 12,7% en Tunisie. Dans les pays de l'OCDE, ce ratio est en général en dessous de 10% (il est de 9,4% en France par exemple).

### ➤ **Une fonction publique au-delà des moyens de l'économie du pays**

Entre 2008 et 2016, la masse salariale a augmenté de 59,2% alors que la progression des effectifs des fonctionnaires civils n'a été que de 9% sur la période. Cette forte progression de la masse salariale découle surtout des niveaux de rémunération qui ont augmenté sous l'effet des promotions de grade et d'échelon en plus des différentes décisions de revalorisation salariale qui étaient souvent prises en réponse à des situations conjoncturelles exceptionnelles.

La comparaison des niveaux des salaires publics avec d'autres pays d'une part et avec le secteur privé d'autre part, permet de conclure que la rémunération des fonctionnaires est relativement élevée au Maroc. Dans la fonction publique de l'Etat, le salaire mensuel net moyen a atteint 7.700 DH en 2016, avec une évolution de 51,6% par rapport à 2006. Le salaire net minimum s'élève à 3 000 DH, marquant une évolution de 89,2% par rapport à 2007. Ces niveaux élevés sont de loin supérieurs aux moyennes du secteur privé où, en 2015, le salaire mensuel net moyen a atteint 4.932 DH et le salaire minimum s'élève à 2.568 DH.

Comparé à la richesse nationale, le salaire net moyen dans la fonction publique représente environ 3 fois le PIB par habitant, contre 1,2 fois en France, et 1 fois en Espagne. Le niveau élevé du salaire moyen au Maroc s'explique, certes, par la faiblesse du PIB marocain comparativement à ceux des pays cités en référence, mais également, par les multiples revalorisations des salaires décidées dans le cadre du dialogue social.

Il importe de souligner à ce titre, le manque d'une vision clairement définie chez les pouvoirs publics lors des négociations du dialogue social. En effet, ces négociations ne sont pas saisies par

---

<sup>1</sup>La masse salariale comprend les rémunérations brutes servies aux fonctionnaires et les cotisations sociales qui incombent à l'Etat, en tant qu'employeur, aux régimes de prévoyance sociale.

le Gouvernement pour exiger, en contrepartie des revalorisations salariales, des objectifs à assigner aux bénéficiaires en termes de productivité ou de qualité de service.

Le résultat est que le Maroc s'offre une fonction publique qui dépasse les moyens de son économie et que l'amélioration substantielle des revenus des fonctionnaires ne se traduit pas par une amélioration de la perception de l'Administration chez le citoyen.

## **2. Tendances et perspectives de la fonction publique de l'Etat**

### **➤ Tendances rigides de la masse salariale**

Les projections relatives à la période 2017-2021 montrent que la masse salariale continuera à augmenter en termes nominaux. Ainsi, sur la base d'un taux de croissance moyen similaire aux cinq dernières années (3,6%), le poids de la masse salariale dans le PIB va passer de 11,84% en 2016 à 12% en 2018, avant de baisser légèrement à partir de 2019 pour s'établir à 11,5% en 2021.

Toutefois, la validité de ces projections demeure conditionnée par une application rigoureuse des mesures de maîtrise de la masse salariale, abstraction faite de la survenue d'évènements sociaux exceptionnels engendrant des recrutements massifs ou des augmentations des salaires comme celles vécues en 2011. Elle demeure aussi tributaire d'un taux de croissance de l'économie supérieur à 3,5%.

### **➤ Nécessité d'une refonte du système de rémunération**

La rigidité des dépenses salariales découle principalement du niveau élevé des rémunérations. La maîtrise des effectifs permettrait, certes, d'atténuer la progression de ces dépenses, mais l'impact s'en trouve amoindri par l'effet des promotions de grade et d'échelon qui mobilisent, chaque année, des enveloppes budgétaires consistantes. En 2015, cette enveloppe a atteint 3,56 MMDH. Par conséquent, la maîtrise de la masse salariale de l'Etat appelle, en premier lieu, une refonte du système de rémunération ainsi que du système d'évaluation et de promotion.

Si les effectifs des fonctionnaires ne sont pas excessifs comparativement à d'autres pays et que la baisse des niveaux de rémunération est difficile à mettre en œuvre, les leviers de maîtrise de la masse salariale qu'il serait possible d'envisager consistent à limiter les recrutements au strict nécessaire (sauf pour les départements en besoin pressant) et ce à travers des redéploiements pour pallier les déséquilibres de répartition du personnel.

### **➤ Temps de travail : un levier de maîtrise de la masse salariale**

Face à des durées de travail effectives très variables dans l'ensemble des administrations publiques, il importe de mettre en place les moyens à même de s'assurer que la durée effective corresponde à la durée réglementaire.

À missions inchangées, une augmentation de la durée effective du travail pourrait dégager un potentiel équivalent en jours/hommes et atténuer les besoins en personnel découlant des départs à la retraite pour maintenir les recrutements à un niveau supportable. Or, la charge horaire réglementaire n'est pas accomplie d'une façon homogène et la durée effective de travail dans la fonction publique demeure mal connue.

Certes, les mesures instaurées récemment montrent une prise de conscience du phénomène d'absence irrégulière du personnel, mais, ces mesures qui ne concernent actuellement que les situations extrêmes d'absence totale se révèlent peu efficaces.

A titre d'exemple, pour le personnel de l'Éducation nationale, l'ampleur des absences fait perdre au secteur un potentiel important de ses ressources humaines. En effet, selon les chiffres communiqués par le Département de l'Éducation, les absences enregistrées en 2016, par exemple, avaient atteint un total de 406.890 jours. En outre, une part importante d'enseignants (90% des enseignants du cycle secondaire qualifiant et 74% du cycle secondaire collégial) n'assument pas la charge horaire qui leur est impartie à cause de l'inadéquation entre le déploiement des enseignants et la taille des structures scolaires.

De même, pour le secteur de la Santé, une étude avait montré qu'en moyenne, 42% du temps de travail du corps médical n'est pas exploité à cause des absences.

Dans les autres administrations publiques, la durée de travail, fixée à 37,5 heures par semaine, n'est en général pas observée rigoureusement. Il en résulte des marges pour l'optimisation de ce temps.

Même pour le temps de travail réglementaire, sa durée hebdomadaire reste, relativement, en deçà de ce qui est pratiqué dans d'autres pays. Si l'optimisation du temps de travail constitue un levier pour la maîtrise de la masse salariale, la mise en place de moyens de contrôle de ce temps serait sans effet si elle n'est pas précédée d'autres mesures comme la généralisation de la gestion axée sur les résultats et l'évaluation des performances de chaque fonctionnaire sur la base des descriptions de postes clairement définies.

#### ➤ **Structure démographique : opportunité pour restructurer la fonction publique**

La structure démographique des fonctionnaires laisse prévoir des départs à la retraite de plus en plus importants. Près de 32% des fonctionnaires ont un âge supérieur à 45 ans. Cette situation constitue une opportunité pour amorcer des réformes en profondeur de la gestion des ressources humaines avec un reprofilage des effectifs dans le sens de sa mise en adéquation avec les besoins de l'Administration de demain.

En revanche, le changement démographique causé par le vieillissement de la population active et l'inadéquation du système de formation avec les besoins en compétences de l'Administration sont autant de contraintes auxquelles la fonction publique devrait faire face dans l'avenir. Seuls des systèmes efficaces de formation sont à même d'anticiper ces contraintes.

### **3. Personnel de la fonction publique territoriale**

Avec un effectif de 147.637 fonctionnaires (en 2014), le personnel des collectivités territoriales est concentré essentiellement au niveau des communes avec plus de 82%, suivi des préfectures et provinces qui regroupent 25.668 fonctionnaires, soit 17,4% de l'effectif. Quant aux 12 régions, elles comprennent 414 fonctionnaires, soit 0,3% du total. A l'instar du personnel de l'Etat, la fonction publique territoriale connaît des disparités dans la répartition régionale des effectifs et un poids élevé de la masse salariale. Ce constat est illustré par les observations suivantes :

#### ➤ **Disparités dans la répartition régionale des effectifs**

Pour la fonction publique territoriale, la moyenne nationale du taux d'administration s'élève à 4,4‰. Les régions du sud, enregistrent les taux les plus élevés avec respectivement 8,4‰ et 7,2‰ dans les régions de Laayoune Sakia El Hamra et Dakhla-Oued Eddahab. En revanche, dans les régions de Draa-Tafilalt et Souss-Massa, ces taux sont respectivement de 3,3‰ et 3,4‰ seulement.

Ainsi, convient-il de constater l'absence de logique économique ou démographique dans la répartition du personnel des collectivités territoriales.

#### ➤ **Poids élevé de la masse salariale**

En termes de masse salariale, les charges de personnel se sont établies en 2016 à près de 11,2 MMDH représentant 49,9% des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Ces dépenses absorbent l'équivalent de 59,7% de leur part dans le produit de la TVA. D'où l'étroitesse relative des marges de manœuvre budgétaires des collectivités territoriales pour libérer davantage de ressources pour la couverture des besoins d'investissement.

Entre 2009 et 2015, les charges de personnel ont augmenté de 34,2% avec un taux de croissance annuel moyen de 4,29%. La masse salariale a ainsi évolué alors même que les effectifs ont connu une baisse (de 151.610 en 2008 à 147.637 en 2014).

Cette situation est due à un système de promotion quasi-automatique qui aboutit à une évolution quasi-systématique des agents et qui mobilise de ce fait, des montants importants. Elle serait due également à des effectifs surdimensionnés par rapport aux besoins réels des collectivités territoriales. A ce titre, les rapports des cours régionales des comptes concluent souvent au caractère pléthorique des effectifs, surtout au niveau des communes. Les recrutements, au sein de ces entités ne répondent pas systématiquement à des besoins réels.

### ➤ **Dysfonctionnements de la fonction publique territoriale et impact sur le service public local**

L'Administration des collectivités territoriales est l'Administration de proximité par excellence aux yeux des usagers des services publics. Les insuffisances qu'elle fait apparaître se traduisent par une image négative du service public local chez le citoyen. Cette situation qui peut être imputable à un ancrage insuffisant d'une culture de service public, découle aussi d'insuffisances à caractère structurel dont essentiellement une inadéquation entre les effectifs et les missions ainsi qu'une organisation administrative défaillante.

La fonction publique territoriale connaît une inadéquation entre les ressources humaines dont elle dispose et les missions qui lui sont assignées. Avec une structure dominée par le personnel d'exécution, la question se pose quant à la capacité de ces collectivités à s'acquitter des missions qui pourraient leur être confiées dans le futur.

Sur le plan des structures de l'Administration locale, l'absence d'organigrammes officiels dûment établis et visés par les autorités de contrôle administratif constitue une des défaillances majeures de l'organisation administrative des communes. Ce sont souvent les difficultés à assurer une enveloppe budgétaire pour couvrir les indemnités de responsabilité qui sont à l'origine du non visa des organigrammes proposés par ces collectivités.

Cette situation ne favorise pas la stabilisation des structures de l'Administration des collectivités territoriales et n'offre pas un cadre adéquat pour motiver les cadres des collectivités territoriales à occuper des postes de responsabilité.

Le résultat est que le service public local demeure loin des exigences de qualité et de célérité des prestations rendues aux usagers. Les insuffisances en la matière apparaissent notamment dans la qualité de l'accueil et d'orientation des usagers ainsi que dans la communication avec les citoyens.

## **B. Bilan des initiatives prises par les pouvoirs publics**

Depuis la fin de la décennie 1990, la prise de conscience de la nécessité de réformer l'Administration a commencé à être formalisée dans les orientations gouvernementales. Après le pacte de bonne gestion en 1998 et le discours Royal sur le nouveau concept de l'autorité en 1999, cette prise de conscience va trouver sa traduction concrète dans le plan de développement économique et social 2000-2004. Ce plan avait le mérite de placer la réforme de l'Administration et son corollaire, la gestion des ressources humaines, dans un cadre temporel. Les mesures étaient assorties d'objectifs, mais les réalisations n'ont pas suivi faute d'un cadre de gouvernance permettant un pilotage des réformes sous un angle qualitatif. Ainsi, dans la déclinaison du plan, les modalités de préparation du budget privilégiaient la fixation d'enveloppes budgétaires sectorielles au détriment de l'analyse économique des projets et de leur cohérence avec les objectifs du Plan.

Durant la période du plan de développement économique et social (2000-2004), un colloque national sur « L'Administration marocaine et les défis de 2010 » a été tenu à Rabat en 2002. Ce colloque avait proposé 162 mesures pour moderniser l'Administration, regroupées en sept chantiers. Toutefois, les mesures promises n'ont pas été traduites dans un plan d'action clair précisant les moyens, les objectifs, le calendrier d'exécution et les modalités de suivi.

À partir de 2003, certaines des mesures promises dans les initiatives précédentes seront déclinées dans le Programme d'appui à la réforme de l'Administration publique (PARAP) conçu avec

l'assistance de trois bailleurs de fonds, à savoir la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale et l'Union Européenne.

## **1. Programme d'appui à la réforme de l'Administration publique**

Depuis 2003, une nouvelle stratégie de réforme de l'Administration a été déclinée dans un programme (PARAP) s'étalant sur six ans. Ce programme comprend, en plus de la réforme budgétaire, une composante liée à l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources humaines. Il s'est étalé sur quatre phases pour un montant total de 9,6 MMDH.

Les principaux objectifs de la composante liée à l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources humaines sont ceux relatifs à la mise en place des mesures visant la maîtrise de la masse salariale, l'instauration d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), la déconcentration administrative et la formation continue.

### **➤ Mesures visant la maîtrise de la masse salariale**

Il s'agit essentiellement du lancement de l'opération de départ volontaire à la retraite en 2005, en plus de la suppression des emplois budgétaires destinés au recrutement du personnel d'exécution et l'externalisation des tâches d'entretien et de gardiennage.

L'opération de départ volontaire se voulait une amorce aux différents chantiers de la réforme administrative. Il était question que cette opération soit suivie par la réalisation de plusieurs actions dont la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, l'élaboration et l'engagement d'une stratégie de formation continue et la refonte du système de rémunération. Après plus de 12 ans, tous ces chantiers demeurent actuellement au stade de projet.

Si l'opération de départ volontaire avait permis la réduction des effectifs et du poids de la masse salariale, ses résultats n'ont pas été consolidés. A défaut de réalisation des mesures d'accompagnement prévues, l'opération du départ volontaire s'est limitée à une mesure ponctuelle d'allègement des effectifs perdant ainsi son ambition de s'inscrire dans la durée à travers l'instauration des bases d'une gestion moderne des ressources humaines.

### **➤ Projets de gestion prévisionnelle des effectifs**

Le projet de généralisation de la GPEEC, impulsé principalement par le PARAP, est aujourd'hui présent dans les programmes de la majorité des ministères. Cependant, il s'agit d'expériences isolées sans vision d'ensemble, et limitées souvent à l'élaboration des référentiels des emplois et des compétences (REC). La fonction RH reste encore calquée sur la conception classique de gestion du personnel.

Dans cette situation, l'utilité des dépenses engagées en la matière n'a pas été prouvée, puisqu'en l'absence de suites données aux REC, ces derniers deviendront caducs avec le temps et seraient appelés à être actualisés pour tenir compte des changements dans les missions et l'organisation de chaque Administration.

La mise en place d'une GPEEC se heurte à des contraintes liées à la rigidité du Statut général de la fonction publique (SGFP), telle l'absence de concordance entre l'emploi et le grade ainsi que la complexité du système de rémunération. De plus, la multiplicité des corps et des cadres constitue une contrainte à la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle et à la flexibilité managériale.

### **➤ Mesures relatives à la formation continue**

Le PARAP prévoyait l'adoption d'une stratégie nationale de formation continue des fonctionnaires de l'Etat et la mise en place de plans de formation continue par les départements ministériels. Il était prévu que les besoins en formation continue découlent des résultats des REC qui seront élaborés au fur et à mesure par les ministères. Toutefois, les réalisations en la matière se sont limitées essentiellement à l'adoption du décret n°02.05.1366 du 2 décembre 2005 sur la formation continue.

Par ailleurs, les différents rapports d'évaluation du PARAP se sont limités à noter l'effort déployé en termes d'*outputs*, comme l'adoption des textes et le volume des dépenses consacrées à la formation continue. Aucun bilan n'est disponible sur les *outcomes*, c'est-à-dire sur l'impact de ces dépenses dans l'amélioration des compétences des ressources humaines.

Ainsi, les mesures annoncées par le décret de 2005 n'ont toujours pas été mises en œuvre. La formation continue, qui mobilise des crédits importants (2,44 MMDH entre 2008 et 2016) demeure en déconnexion des véritables besoins de l'Administration.

### ➤ **Mesures relatives à la déconcentration administrative**

Les mesures relatives à la déconcentration administrative visaient principalement la mise en place des schémas directeurs de déconcentration.

Le décret n°02.05.1369 du 02 décembre 2005, relatif à l'organisation des départements ministériels et la déconcentration administrative prévoit l'élaboration, par les départements ministériels, des schémas directeurs de déconcentration à soumettre à la commission d'organisation des structures administratives et ce, dans un délai d'une année, à partir de la publication dudit décret. La mise en œuvre de ces schémas directeurs devait être réalisée dans deux à cinq ans. Ces schémas devaient comporter en plus des compétences à transférer aux services déconcentrés, l'effectif du personnel au sein des administrations centrales et celui des services déconcentrés par catégorie et par grade ainsi que l'effectif de fonctionnaires prévu pour être redéployé au profit des services déconcentrés.

Toutefois, après plus de 12 ans de son adoption, les mesures promises demeurent en attente de mise en œuvre. En effet, aucun département<sup>2</sup> n'a adopté son schéma directeur de déconcentration.

Dans la pratique, la répartition des compétences entre les niveaux central et déconcentré demeure limitée à un transfert d'attributions au niveau local, exclusivement par voie de délégation de signature. Le niveau central reste le siège du pouvoir de décision. Il en ressort un écart important entre les prérogatives actuellement limitées des services déconcentrés et celles qui pourraient leur être confiées dans le cadre d'une politique effective de déconcentration.

### ➤ **Principaux enseignements du PARAP**

Globalement, les principales mesures prévues dans les composantes du programme ont été conçues en mettant l'accent sur les conditionnalités techniques. Ainsi, lesdites mesures se sont limitées à la conception d'outils (REC) et/ou l'adoption des textes juridiques. Au niveau de l'exécution, seules les mesures liées à la maîtrise de la masse salariale ont été mises en œuvre à travers l'opération du départ volontaire, mais sans effet durable et sans vision d'ensemble.

Par ailleurs, les réformes menées dans le cadre du PARAP n'ont pas été centrées sur le citoyen et les mesures touchant la qualité des services rendus au public. Ainsi, l'offre de services publics administratifs au citoyen n'a pas été améliorée.

## **2. Amendements du statut général de la fonction publique**

Depuis son adoption en 1958, le dahir portant SGFP n'a pas évolué de manière significative, à l'exception de certains amendements limités. Ces amendements ont porté essentiellement sur l'institution de statuts dérogatoires pour certaines catégories de personnel, ou la précision des modalités d'application de certaines dispositions dudit statut.

Bien que le projet de refonte du SGFP soit à l'ordre du jour depuis 2005, les pouvoirs publics se sont contentés de certaines mesures fragmentées au lieu d'une révision globale. Certaines de ces mesures ont été prises tardivement, le 19 mai 2011, dans le cadre de la loi n°50.05 concernant la généralisation du concours pour le recrutement, la mobilité et la contractualisation. Les seules mesures prises en dehors de ces amendements se limitent à la fusion de certains statuts particuliers.

---

<sup>2</sup>A l'exception du Ministère de la Culture qui a élaboré ce schéma, mais sans qu'il soit opérationnel.

### ➤ **Retard dans la mise en œuvre de la contractualisation**

En plus du retard dans l'adoption des textes d'application de la loi n°50.05 précitée, il convient de noter que jusqu'au mois de juillet de l'année 2017, la mise en œuvre de la contractualisation n'était pas encore effective dans l'Administration, en attendant l'adoption des arrêtés du Chef du Gouvernement fixant les modalités de rémunération et les catégories de personnel concernées (experts et agents) ainsi que l'arrêté du Ministre chargé de la fonction publique fixant les conditions de la contractualisation. Ces arrêtés ont été adoptés tardivement en date du 21 août 2017.

### ➤ **Mesures insuffisantes pour enclencher une dynamique de mobilité**

Le décret d'application n°02.13.346 concernant la mobilité des fonctionnaires, n'a été pris qu'en 2015, soit plus de quatre années de la publication de la loi n°50.05. En plus de ce retard, les mesures prévues pour encourager la mobilité ne semblent pas être suffisamment attractives, ce qui risque de réduire la portée de cette initiative. En effet, la mobilité objet dudit décret ne concerne que le personnel interministériel, soit 24% de l'effectif de la fonction publique civile seulement. En outre, les mesures d'indemnités prévues s'annoncent d'ores et déjà insuffisantes pour enclencher une véritable dynamique de mobilité.

Globalement, le SGFP a connu des amendements successifs depuis 1958. Toutefois, l'approche parcellaire ayant marqué ces amendements a engendré des lacunes et a contribué à aggraver les disparités au sein de la fonction publique. D'où la nécessité d'une refonte globale. Cette refonte, à l'ordre du jour depuis 2005, soit depuis plus de 12 ans, demeure encore au stade de projet.

### **3. Lutte contre l'absence irrégulière des fonctionnaires**

Bien que le SGFP comporte des dispositions au sujet de l'absence irrégulière des fonctionnaires, force est de constater que sur le plan pratique, l'absence non autorisée dans l'Administration publique n'est pas sanctionnée avec la rigueur requise.

En 2012, la circulaire du Chef du gouvernement n°26/2012 a rappelé les dispositions du SGFP liées à l'absence irrégulière durant les horaires de travail et a tenté d'apporter un ensemble de mesures pour y remédier.

Mais après cinq ans de leur mise en œuvre, ces mesures ne semblent pas avoir produit de changements significatifs tels que souhaité, en ce sens que les cas d'absence irrégulière ne sont pas systématiquement recensés par l'Administration et quand ils le sont, la sanction n'est pas appliquée vigoureusement à leur encontre. Cette absence de sanction témoigne d'un manque de rigueur dans l'application des dispositions légales en la matière. Elle serait, par ailleurs, de nature à conforter les mauvaises pratiques d'absence irrégulière.

Par ailleurs, il convient de souligner que malgré les investissements conséquents engagés pour l'équipement des administrations en systèmes de contrôle d'accès, ces derniers ne sont pas pleinement exploités et l'impact escompté chez le citoyen en termes de disponibilité des fonctionnaires, notamment du Front-Office demeure imperceptible.

### **4. Contraintes institutionnelles des réformes**

Au terme de ce bilan, il ressort que les réformes initiées étaient éclatées se résumant en des mesures isolées qui n'ont pas permis d'enclencher une dynamique de changement dans l'Administration marocaine. Or, l'interdépendance des éléments du système de la fonction publique (recrutement, évaluation, avancement, formation, mobilité, rémunération, ...) requiert une démarche d'ensemble.

L'absence d'une démarche globale et intégrée de réforme est attribuable à des dysfonctionnements d'ordre institutionnel dont principalement le cloisonnement entre les structures, la position dominante du Ministère de l'Economie et des finances qui privilégie le souci budgétaire, en plus du poids des corporatismes qui constituent un frein aux différentes initiatives.

## **C. Diagnostic du système de la fonction publique**

### **1. Fonction publique et qualité du service public**

La perception de l'Administration va de pair avec celle de son personnel puisque le fonctionnaire est en quelque sorte la représentation du service public auprès des usagers. Au Maroc, le service public fait l'objet de critiques portant notamment sur sa faible qualité et sur les inégalités d'accès. Ces critiques peuvent être résumées comme suit :

#### **➤ Faible qualité du service public malgré l'importance des moyens**

Bien que l'Administration marocaine dispose d'un haut niveau d'encadrement (65% en 2016) et consomme une masse salariale élevée, la qualité des services rendus aux citoyens demeure loin de son potentiel. Les critiques les plus fortes concernent le système de l'Education, de la Santé publique et de la Justice. Pourtant, ces secteurs s'accaparent 52,5% de la masse salariale, et mobilisent plus de 40% du budget général de l'Etat en 2016.

Une des principales causes de ces dysfonctionnements réside dans le faible niveau de mobilisation des ressources humaines. En outre, les déficits en matière d'accès au service public sont plus prononcés au niveau rural et dans les périphéries des grandes villes. Les dysfonctionnements de l'Administration exacerbent ainsi les inégalités en pénalisant davantage les populations vulnérables.

#### **➤ Absence d'une culture d'évaluation de la qualité des prestations publiques**

Malgré les dysfonctionnements constatés au niveau du service public, force est de constater l'absence d'une culture d'évaluation du rendement des services publics. L'évaluation de la performance n'est pas un processus permanent et institutionnalisé. En l'absence de cette pratique d'évaluation et de mécanisme de contrôle efficace, la qualité du service public demeure loin d'être satisfaisante et en deçà des exigences constitutionnelles d'égalité d'accès, de qualité et de transparence.

#### **➤ Manque d'exploitation des projets de simplification des procédures administratives**

Bien que des investissements importants aient été engagés dans la réalisation de grands projets visant la simplification des procédures et la réduction du nombre de démarches administratives exigées du citoyen, l'impact de ces projets demeure imperceptible au niveau de certaines administrations.

A titre d'exemple, l'utilisateur du service public continue de subir les lourdeurs des procédures administratives et surtout la contrainte de s'adresser à plusieurs administrations pour l'accomplissement d'une procédure alors que le Gouvernement avait lancé depuis 2011 un projet de la "Gateway Gouvernementale" qui vise à libérer le citoyen de cette contrainte en chargeant l'Administration de réunir toutes les informations nécessaires à l'accomplissement du service demandé dès lors qu'elles existent chez d'autres administrations. De même, malgré la présentation d'une carte nationale biométrique, certaines administrations continuent d'exiger du citoyen un ensemble de documents administratifs comme l'extrait d'acte de naissance, le certificat de résidence, de nationalité, de vie...

### **2. Système de gouvernance de la fonction publique de l'Etat**

Les principaux organes intervenant dans les décisions relatives à la fonction publique sont le Ministère chargé de la réforme de l'Administration et de la fonction publique et le Ministère de l'Economie et des finances qui ont des compétences transversales, en plus du Conseil supérieur de la fonction publique (organe consultatif). Les autres départements disposent chacun d'une structure (souvent une direction, ou dans certains départements une division) dédiée à la gestion du personnel, chargée de mettre en œuvre les politiques de GRH à leurs niveaux. L'analyse des attributions de chacun de ces intervenants a permis de mettre en exergue les observations suivantes :

### ➤ **Rôle limité du Ministère chargé de la fonction publique**

Depuis sa création, le Département chargé de la fonction publique a connu une instabilité dans son positionnement au sein de la structure gouvernementale tout en changeant fréquemment de dénomination.

L'analyse de l'exercice des attributions de ce Département a permis de remarquer son pouvoir limité quand qu'il s'agit de compétences transverses. Ces limites apparaissent, notamment, dans la conduite des chantiers de modernisation de l'Administration.

### ➤ **Rôle prépondérant du Ministère chargé des finances**

Le Ministère de l'Economie et des finances est l'un des principaux acteurs en matière de gouvernance de la fonction publique. La Direction du budget (DB) relevant de ce Ministère participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation en matière de statuts et de rémunérations des personnels de l'Etat, des collectivités territoriales et de certains établissements publics. La Trésorerie générale du Royaume (TGR), quant à elle, est chargée de la paie des fonctionnaires.

Le poids de la DB dans les décisions relatives à la fonction publique est considérable. En effet, toutes les propositions de textes ayant des incidences financières lui sont soumises pour examen. Elle constitue, ainsi, le centre des décisions relatives à la fonction publique. En l'absence d'espace d'échange et de concertation formalisé entre la DB et le Ministère chargé de la fonction publique, le traitement des aspects juridiques, financiers et organisationnels de la fonction publique reste fragmenté. Cette fragmentation entrave la mise en place d'une politique globale en la matière.

### ➤ **Insuffisances dans la mutualisation des données sur la fonction publique**

Le MEF, à travers la DB et la TGR, détient l'essentiel des données sur les ressources humaines. Toutefois, les données publiées sont incomplètes et ne sont pas facilement exploitables. A titre d'exemple, le rapport sur les ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances se limite à des données sommaires qui ne permettent pas d'éclairer sur l'état de la fonction publique. Les données sur les effectifs se limitent aux effectifs budgétaires alors qu'il est possible de décrire les effectifs réels dont les statistiques sont disponibles chez la TGR. Les données sur la masse salariale sont limitées aux volumes des rémunérations brutes sans intégrer les crédits relatifs aux cotisations sociales. Ces données n'incluent pas également les rémunérations et gratifications allouées à certaines catégories de personnel sur des comptes spéciaux de trésor.

Ces insuffisances ne permettent pas d'avoir une visibilité d'ensemble facilitant l'exercice de la réflexion stratégique sur la gestion des ressources humaines.

### ➤ **Composition inadaptée du Conseil supérieur de la fonction publique**

Le Conseil supérieur de la fonction publique (CSFP) est un organe consultatif présidé par le Chef du Gouvernement ou par l'autorité gouvernementale chargée de la fonction publique. Sa création est prévue, depuis 1958, par l'article 10 du SGFP. Toutefois, ce n'est qu'en 2002 qu'il a effectivement vu le jour.

En plus du nombre élevé de ses membres (24 représentants de l'Administration et 24 représentants des fonctionnaires), il peine à se réunir régulièrement. En outre, sa composition reste limitée à la sphère de l'Administration publique. Or, au vu de son rôle consultatif, la présence d'experts issus d'autres milieux, notamment du secteur privé et académique, aurait été d'un intérêt particulier afin d'en faire un véritable lieu de concertation, d'échange d'expériences et de débat sur les grandes questions de la fonction publique.

### ➤ **Gouvernance classique de la GRH dans les départements ministériels**

La fonction RH dans les départements ministériels, est souvent reléguée au second plan. Cette situation se traduit par une gestion centralisée et axée uniquement sur des procédures administratives et l'application des statuts. Or, la gestion orientée performance appelle une certaine cohérence entre les différents processus de gestion. Elle nécessite également des experts

en GRH, notamment en ingénierie des emplois et des compétences, ingénierie des formations et conception des parcours professionnels.

Le mode classique de gestion se reflète également dans les systèmes d'information relatifs aux RH (SIRH) utilisés dans les administrations publiques. En général, ces systèmes se limitent à la gestion des actes administratifs. La majorité des départements accusent un retard en matière d'équipement en solutions de reporting et d'aide à la décision.

Les dispositifs de gestion restent calqués, dans la majorité des administrations, sur les obligations comptables. Même lorsque des indicateurs d'activité existent, ils sont toujours mesurés sous un angle budgétaire. Or, si la performance budgétaire est indispensable, il importe également de tenir compte des mesures de la performance opérationnelle.

### **3. Politique de gestion des ressources humaines dans l'Administration**

Dans ce cadre, la Cour a relevé les observations suivantes :

#### **➤ Procédures de recrutement perfectibles**

Sur la période 2007-2016, le nombre global des créations de nouveaux postes budgétaires au titre des lois de finances a atteint 195 469 postes pour une enveloppe budgétaire annuelle globale de 20,72 MMDH, soit une moyenne annuelle de 2,4% de la masse salariale du personnel de l'Etat au titre de cette période.

En termes de performances des services publics, le recrutement est un facteur déterminant puisque la qualité des ressources humaines au service d'une organisation dépend en grande partie de la qualité de son recrutement.

Certes, les procédures de recrutement ont connu des avancées, notamment la généralisation du concours comme voie unique d'accès à l'emploi public et l'instauration de l'appel à candidature pour les postes de responsabilité. Toutefois, en dépit des mesures adoptées, le recrutement demeure l'une des faiblesses de l'Administration marocaine qui, en l'absence d'analyse prévisionnelle des emplois et des compétences, ne peut disposer d'une vision à moyen terme des besoins en recrutement. S'y ajoute le faible recours aux techniques modernes de recrutement et le manque de professionnalisation des structures chargées de la GRH.

#### **➤ Formation continue sans objectifs pratiques**

Globalement, dans l'état actuel, les formations de base ne semblent pas répondre à toutes les attentes de l'Administration en termes de profils adéquats. Afin de surmonter les faiblesses du système de formation de base, la formation continue s'avère primordiale si l'on veut améliorer les compétences des fonctionnaires pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs missions.

Or, les activités de formation continue au sein des administrations publiques ne semblent pas s'inscrire dans ces objectifs. Ce constat est illustré par le manque d'intérêt pour la formation, la gestion centralisée et l'absence d'évaluation de l'impact des dépenses y afférentes.

#### **➤ Avancement et promotion sans lien avec la performance**

Les conditions d'avancement et de promotion dans le parcours du fonctionnaire constituent l'un des aspects les plus complexes. L'évaluation impartiale et objective et l'appréciation de la performance sont des éléments clés de la mise en place d'une GRH efficace. Elles déterminent formations, promotions et rémunérations.

Une réforme en 2006 a porté sur la rénovation du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires. Toutefois, en dépit des mesures prises, le système de promotion et d'évaluation continue de souffrir des mêmes dysfonctionnements qu'auparavant. L'inefficacité de ce système persiste à cause du caractère quasi-systématique de la promotion et de sa déconnexion par rapport à la performance.

### ➤ **Mobilité des fonctionnaires difficile à mettre en œuvre**

Le SGFP comporte plusieurs formules permettant aux fonctionnaires de changer de situation durant leur vie administrative et d'avancer tout en conservant les avantages acquis. Toutefois, la mise en place d'une dynamique de mobilité se heurte à la persistance de certaines contraintes qui sont de nature à limiter la portée des mesures de redéploiement.

En effet, la mobilité géographique se heurte à la réticence des fonctionnaires pour le travail en dehors de l'axe Kenitra-Casablanca et surtout dans les zones éloignées. Quant à la mobilité interministérielle, elle rencontre des contraintes liées au système de rémunération qui comporte des inégalités importantes entre les administrations en raison des primes spécifiques à certains départements. D'où le risque d'aboutir à une mobilité uniquement vers les administrations qui octroient le plus d'avantages et par conséquent l'appauvrissement des autres administrations.

### ➤ **Système de rémunération dépassé**

À cause de la multiplicité des statuts et des indemnités y afférentes, la rémunération de base assise sur le système indiciaire a perdu sa signification. En effet, le volume des indemnités liées au grade constitue aujourd'hui une part de 76% en moyenne de la rémunération mensuelle brute. Ce système s'est davantage compliqué par l'adjonction d'autres éléments de rémunération qui ne sont prévus par aucun statut. Ceci engendre des situations inéquitables. A titre d'exemple, certaines catégories de personnel, bien qu'exerçant les mêmes fonctions perçoivent des rémunérations différenciées sur la seule base des statuts.

L'iniquité du système de rémunération apparaît aussi dans les écarts substantiels entre les niveaux de rémunération ; l'écart entre les niveaux minimal et maximal est actuellement de 1 pour 21.

Dans l'ensemble, le système de rémunération en vigueur s'avère complexe, inéquitable et surtout sans finalité managériale. En raison de son poids sur les finances publiques et de son lien étroit avec les chantiers de réformes liés à la gestion des ressources humaines (évaluation et promotion, mobilité...), la refonte du système de rémunération s'avère indispensable en ce qu'elle conditionne la réussite des autres réformes.

## **D. Focus sur certains départements ministériels**

Afin d'affiner le diagnostic du système de la fonction publique, le choix a porté sur 11 départements en raison de leur importance en termes d'effectifs de leurs ressources humaines et des missions qui leur sont dévolues. Cette analyse a concerné les départements de l'Education nationale, la Santé, la Justice, l'Equipement, transport et logistique, l'Agriculture, l'Energie et mines, et le Tourisme<sup>3</sup>.

A partir des données communiquées par les départements ayant répondu aux requêtes de la Cour et des entretiens tenus avec certains responsables des ressources humaines, la Cour a relevé les principaux constats qui caractérisent la gestion des ressources humaines dans chaque département. Ces constats peuvent être résumés comme suit :

### ➤ **Estimation approximative des besoins en ressources humaines**

En général, les administrations ne disposent pas, à quelques exceptions près, d'une estimation de leurs besoins réels en RH. En plus, la rigidité du système est telle que même les ministères qui sont arrivés à évaluer leurs besoins en personnel n'ont pas pu enclencher les redéploiements qui s'imposent pour pallier les déséquilibres sur le plan territorial.

La démarche des REC et de la GPEEC, censée servir d'outil de maîtrise des effectifs, en termes quantitatifs et qualitatifs, se limite actuellement à la réalisation d'études, qui restent d'ailleurs peu exploitées. Dans la pratique, la gestion des ressources humaines reste une gestion administrative de personnel et les besoins en ressources humaines demeurent arrêtés de façon approximative.

---

<sup>3</sup> Quatre autres départements n'ont pas répondu aux questionnaires de la Cour des comptes. Il s'agit de l'Economie et des finances, l'Intérieur, les Affaires étrangères et l'Enseignement supérieur.

### ➤ **Système d'évaluation déconnecté de sa finalité**

Le système d'évaluation demeure déconnecté de sa finalité et ne permet ni de mesurer la performance de chaque fonctionnaire ni de distinguer les profils sur cette base. En effet, les résultats des évaluations sont poussés systématiquement vers les niveaux les plus élevés de la notation à cause de l'absence de critères pertinents et objectifs d'évaluation et le manque de rigueur qui marque le processus.

Faute d'un mécanisme d'évaluation objective, le système de rémunération demeure lié quasi-exclusivement à l'ancienneté. En plus du système statutaire, certains départements recourent à la distribution de primes sous forme d'indemnités de déplacements. Conçues, en marge de la régularité, pour servir de motivation pour certaines catégories de personnel, ces "compléments de rémunération" sont devenus des acquis et sans lien avec leur finalité.

### ➤ **Progression de la masse salariale malgré une stagnation des effectifs**

Globalement, il est constaté que les dépenses du personnel sont en évolution continue au moment où les effectifs tendent vers une stabilisation. Cette divergence est due aux niveaux de rémunération de plus en plus importants à cause des revalorisations salariales décidées dans le cadre du dialogue social, et à cause de l'impact budgétaire des avancements de grade et d'échelon devenus quasi-systématiques.

### ➤ **Absence de données fiables sur le temps effectif de travail**

Bien que les niveaux de rémunération soient en hausse continue, l'Administration ne dispose pas encore de données fiables sur l'accomplissement par les fonctionnaires de leurs charges réglementaires. A ce titre, les horaires effectifs de travail demeurent largement méconnus dans la plupart des administrations. Il s'agit d'une lacune dans le système de la fonction publique qui fait que le potentiel existant en termes de ressources humaines reste sous optimisé dans son ensemble. Cette lacune appelle des mesures urgentes pour y remédier. À défaut, les efforts visant un meilleur dimensionnement des effectifs resteraient improductifs.

## **E. Recommandations et pistes de réforme**

L'Administration publique doit toujours garder en vue sa finalité : servir le citoyen. L'Etat stratège ne peut réussir à atteindre ses objectifs de développement sans une Administration capable de traduire et d'accompagner les stratégies de développement économique et social du Royaume. Il s'agit ici d'une Administration renouée foncièrement de l'Administration traditionnelle. Elle se doit d'être une Administration performante, compétente, efficace, innovante et réactive.

La réforme de la fonction publique, à l'instar des autres réformes structurelles et qui interfère souvent avec certains intérêts catégoriels, ne pourrait se limiter à des ajustements techniques. Elle passe inévitablement par des actions profondes qui ne pourraient réussir sans un engagement politique fort du Gouvernement et une implication responsable des fonctionnaires et des organisations qui les représentent pour l'intérêt du pays et des citoyens.

A l'issue des observations et conclusions relatées dans le présent rapport, la Cour des comptes propose les pistes de réforme ci-après :

### **1. Réhabiliter le système de valeurs du service public**

Face aux défis importants du développement économique et social de notre pays, la culture de l'Administration publique doit impérativement évoluer pour s'inscrire dans la logique de la gestion par la performance et par les résultats.

Pour ce faire, la Cour recommande de :

- Entreprendre des actions profondes pour réhabiliter le système de valeurs, à l'échelle de toute l'Administration, en mettant en avant l'honneur de servir le citoyen, le patriotisme, la rigueur, la qualité, l'intégrité et l'engagement pour l'intérêt général ;

- Instaurer des dispositifs rigoureux pour combattre les mauvaises pratiques comme l'absentéisme, la procrastination ou la lenteur excessive dans le traitement des dossiers des citoyens et des investisseurs. Les bonnes pratiques et les comportements modèles devraient ainsi être reconnus et encouragés.

## **2. Instaurer des mécanismes pour améliorer la qualité des prestations publiques**

La conduite périodique des évaluations de la qualité des prestations publiques permettrait de procéder à des améliorations permanentes à condition de mettre en place, en parallèle, des mesures de sanction. A ce titre, la Cour émet les recommandations suivantes :

- Institutionnaliser, dans chaque Administration, une pratique d'évaluation périodique de la qualité du service public y compris les mesures de satisfaction des usagers ;
- Veiller à améliorer la qualité et les conditions des prestations du service public à la lumière des évaluations périodiques ;
- Instituer des mécanismes pour la responsabilisation des administrations et des agents au sujet des réclamations des usagers ;
- Adopter des codes de bonne conduite du fonctionnaire au niveau de chaque Administration et veiller à leur publication et à leur application.

## **3. Obliger les administrations à se conformer aux mesures de simplification des procédures**

Afin de concrétiser les avancées en matière de simplification des procédures, la Cour recommande de :

- Mieux profiter des grands projets (exemple : la carte biométrique) ou ceux entamés et non achevés. A ce titre, il importe de revoir en permanence les processus en simplifiant les procédures et en réduisant au minimum le nombre de documents exigés par l'Administration ;
- Renforcer les efforts pour l'exploitation du projet relatif à la "Gateway Gouvernementale" et convenir d'un délai pour atteindre l'objectif de réduction du nombre de démarches administratives, notamment l'obligation pour l'Administration en charge d'une procédure administrative de s'adresser elle-même aux autres administrations pour obtenir les documents ou les données nécessaires à l'accomplissement de ladite procédure ;
- Éviter le chevauchement des doubles canaux (classique et numérique) et fixer des délais ambitieux pour basculer vers le tout numérique. En attendant, les services numériques techniquement mûres devraient devenir la règle et non l'exception comme c'est le cas jusqu'à présent.

## **4. Maitriser le temps de travail dans l'Administration**

La maîtrise du temps de travail s'impose pour pouvoir l'exploiter, en tant que levier d'optimisation du potentiel existant des ressources humaines et, ainsi, de maîtrise de la masse salariale, notamment dans un contexte de rareté des moyens budgétaires. Ainsi, il importe de rétablir la rigueur dans le respect du temps administratif en mettant en œuvre les recommandations suivantes :

- Mettre fin à l'absence des fonctionnaires en veillant à l'application stricte des dispositions du SGFP en la matière ;
- Généraliser les systèmes de contrôle d'accès dans les différentes administrations afin de maitriser le temps de présence des fonctionnaires, et veiller à appliquer les sanctions prévues par la loi à l'égard de toute absence non justifiée par des retenues sur salaire, en application du principe de la rémunération en contrepartie du travail ;

- Veiller à l'exploitation des données générées par les systèmes de contrôle d'accès. Cette exploitation devrait être faite à l'échelle de chaque département, mais également centralisée au niveau du Ministère chargé de la fonction publique pour que ces données soient analysées et régulièrement mises à la disposition du public ;
- Penser à l'introduction, pour les fonctions qui ne nécessitent pas une présence régulière au sein des locaux des administrations, de procédures qui permettent le travail à distance, ou à temps partiel, tout en veillant à un suivi personnalisé de la performance et des résultats de chaque fonctionnaire.

## **5. Revoir la gouvernance des réformes de la fonction publique**

En matière de conception et de mise en œuvre d'une réforme du système de la fonction publique, la Cour recommande de :

- Concevoir et mettre en place une stratégie globale de réforme du système de la fonction publique, dument déclinée en actions précises avec des objectifs priorités, des horizons temporels réfléchis, tenant compte de l'impact budgétaire estimé et en identifiant les responsables de chaque action ;
- Au cas où le Gouvernement opte pour confier ce chantier au Ministère chargé de la fonction publique, il conviendrait de renforcer le mandat de ce Ministère pour l'investir des missions d'arbitrage entre les différentes entités ;
- Veiller à ce que le Ministère chargé de la fonction publique, en raison de ses agendas transverses, tire pleinement profit de son rattachement au Chef du Gouvernement, en évitant de se contenter d'agir comme un département sectoriel ;
- Mettre en place une base de données informatisée, unifiée, exhaustive et à jour sur le personnel des administrations publiques. Cette base de données doit être accessible, avec les habilitations requises, à tous les acteurs concernés par la réforme ;
- Généraliser l'informatisation de l'Administration étatique et territoriale en veillant à mettre en place des systèmes d'information intégrés permettant l'interopérabilité et l'échange fluide des données entre les différents systèmes.

## **6. Enclencher une politique effective de déconcentration administrative**

Afin de mettre en place les prérequis d'une déconcentration effective, la Cour émet les recommandations suivantes :

- Accélérer, en premier lieu, la déconcentration du pouvoir de décision relatif aux actes courants liés à la gestion des ressources humaines à l'échelle de l'ensemble des administrations ;
- Doter les services déconcentrés de ressources humaines nécessaires sur la base d'une identification précise de leurs missions. Pour ce faire, des mécanismes incitatifs différenciés devraient être prévus pour rendre ces services déconcentrés plus attractifs.

## **7. Professionnaliser le recrutement dans l'Administration publique**

Il importe de moderniser le recrutement en s'inspirant des techniques de GRH qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé et dans d'autres pays. Dans l'attente d'une refonte du Statut général de la fonction publique (SGFP), la Cour recommande aux pouvoirs publics de :

- Continuer l'effort de réduction du nombre de statuts en limitant l'objet des statuts particuliers strictement aux dispositions qui dérogent au SGFP ;
- Œuvrer dans le sens d'une professionnalisation du recrutement, notamment en réduisant la pondération des conditions académiques au profit d'autres considérations liées au savoir-faire et au savoir être, nécessaires par rapport au poste cible ;

- Développer les prérequis nécessaires à la réussite de la politique de recrutement par voie de contrat, notamment à travers l'instauration progressive des éléments nécessaires du "système de l'emploi" tels que la description des postes et la définition des profils ;
- Rompre le cloisonnement entre les secteurs public et privé, à travers la reconnaissance, lors du recrutement, des expériences professionnelles dans les deux secteurs, et la mise en place de passerelles entre les systèmes de retraite public et privé.

### **8. Crédibiliser l'évaluation et lier l'avancement et la promotion au mérite**

La réforme devrait poursuivre l'objectif de rompre avec l'avancement quasi-automatique et inciter les fonctionnaires à s'acquitter de leurs charges avec la rigueur et la bonne conduite requises. Cette réforme doit les inciter à perfectionner leur savoir-faire en fonction des exigences du service. Ainsi, pour la refonte du système d'évaluation et de promotion, il est recommandé de :

- Concevoir, à l'échelle de chaque Administration, des référentiels d'évaluation qui permettraient de mesurer la performance de chaque fonctionnaire sur la base des tâches qui lui sont assignées ;
- Rompre avec l'avancement quasi-automatique et inciter les fonctionnaires à développer l'esprit d'initiative et d'innovation et à perfectionner leur savoir-faire au cours de leur carrière en associant, au système d'avancement et de promotion, un système de sanction dans lequel les agents les moins performants pourraient régresser ;
- Instaurer des procédures pour que la performance exceptionnelle puisse donner lieu à une promotion adaptée et individualisée comme la possibilité aux agents performants d'être rémunérés exceptionnellement à un échelon supérieur.

### **9. Entreprendre une refonte globale du système de rémunération**

Dans la perspective d'une refonte globale du système de rémunération, il serait utile de pallier les principales insuffisances à travers la mise en œuvre des recommandations suivantes :

- Revoir le système de rémunération en exploitant, notamment, les études déjà réalisées dans ce sens ;
- Revoir, en premier lieu, la composition de la rémunération dans le sens de rétablir la prééminence du salaire de base et de réduire le poids des indemnités pour correspondre à leur véritable finalité ;
- Veiller à observer, dans les réformes à introduire, une cohérence entre le système de rémunération et le système d'évaluation et de promotion ;
- Au cas où une rémunération liée à la performance serait envisagée, veiller à prévenir le risque de son évolution vers un acquis permanent et généralisé.

### **10. Encourager la mobilité des fonctionnaires**

Pour enclencher une dynamique de redéploiement des ressources humaines entre les services centraux et déconcentrés, d'une part et entre les différents départements d'autre part, la Cour émet les recommandations suivantes :

- Mettre en place des opérations de redéploiement assorties de mesures de motivation suffisamment attractives pour garantir leur réussite afin de pallier les déséquilibres dans la répartition du personnel ;
- Réduire les écarts de rémunération entre les différentes administrations, et veiller à différencier la rémunération et les critères d'avancement en tenant compte des lieux d'affectation ;

- Instaurer un lien entre la promotion et la mobilité afin d'encourager les agents au changement de leurs lieux d'affectation.

### **11. Donner un sens à la formation continue**

Pour gagner en pertinence et en attractivité, la formation continue des fonctionnaires devrait être intimement liée aux processus d'évaluation et de promotion. Pour ce faire, il est recommandé de :

- Mettre en place une politique de formation continue avec des objectifs précis et en lien avec le système d'évaluation et de promotion ;
- Veiller à la mutualisation des efforts et des moyens engagés dans la formation continue à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques ;
- Veiller à la conception de programmes de formation en fonction des besoins dûment définis et en concertation avec les différentes parties prenantes ;
- Procéder, régulièrement, à l'évaluation de l'impact des programmes de formation continue sur le fonctionnaire et sur la qualité de travail ;
- Donner à la formation continue tout son sens en l'intégrant parmi les critères d'avancement dans la carrière ;
- Pour que la formation devienne attractive, placer le fonctionnaire au cœur du processus en lui donnant la possibilité de choisir les formations qui correspondent à ses ambitions en termes de carrière et qui lui permettraient ainsi d'y progresser.

### **12. Restructurer les effectifs de la fonction publique territoriale**

Il importe d'envisager des mesures de redimensionnement des effectifs à même de correspondre aux besoins du service public local. Ces mesures devraient poursuivre un double objectif : pallier les déséquilibres dans la répartition du personnel et réduire le poids de la masse salariale dans les budgets respectifs des collectivités territoriales. Afin d'y parvenir, la Cour recommande aux collectivités territoriales et aux autorités de contrôle administratif de :

- Agir, dans un premier temps, pour un meilleur redéploiement des sureffectifs tout en s'orientant vers une démarche tendant à améliorer la qualité et le taux d'encadrement ;
- Faciliter le redéploiement du personnel entre les collectivités territoriales et entre ces dernières et les administrations de l'Etat et veiller à rendre la fonction publique territoriale plus attractive ;
- Concevoir et mettre en place une réforme de la fonction publique territoriale dans l'objectif de la redimensionner en termes d'effectifs et de profils ;
- Œuvrer, à l'échelle de chaque collectivité, à préciser les missions à accomplir par chaque fonctionnaire à même de définir la taille optimale du personnel ;
- Procéder à une gestion prévisionnelle des ressources humaines en fonction des besoins présents et futurs en compétences et en corrélation avec les projets des collectivités territoriales et les impératifs d'amélioration de la qualité des services rendus.

### **13. Orienter la fonction publique territoriale pour un meilleur service aux usagers**

Les collectivités territoriales, de par le fait qu'elles constituent l'Administration de proximité de l'ensemble des citoyens, jouent un rôle important dans les prestations de service au quotidien. Elles sont également un facteur déterminant dans l'image de l'Administration telle que perçue chez l'utilisateur.

A ce titre, il est impératif d'accorder un intérêt particulier à l'organisation de l'Administration locale, à la qualité des services rendus, à l'accueil, à la célérité du traitement des dossiers, au

conseil de l'utilisateur, à la transparence et la simplification des procédures et au comportement éthique. Pour ce faire, il est recommandé de :

- Doter l'Administration des collectivités territoriales d'organigrammes adaptés à leurs besoins de gestion moyennant une description précise des missions et attributions de chaque unité administrative et des tâches et responsabilités des personnes chargées de leur direction ;
- Renforcer les capacités professionnelles et de gestion des ressources humaines à travers des actions ciblées de formation ;
- Mettre en place des dispositifs innovants en vue de motiver les cadres hautement qualifiés à exercer des responsabilités dans la fonction publique territoriale.

## **II. Réponse du Ministre délégué auprès du Chef de Gouvernement chargé de la réforme de l'Administration et de la fonction publique**

### **(Texte intégral)**

Ci après les mesures prises par le ministère au sujet des recommandations de la Cour des comptes.

#### ***- Réhabiliter le système des valeurs dans le service public***

Le ministère a préparé une charte des services publics, qui constitue un cadre de référence des valeurs et des règles de base qui doivent être le socle du travail et la conduite des services publics, fondé sur l'adoption des principes et des règles contraignantes pour fournir des services publics, et établissant ainsi les garanties des droits du citoyen dans sa relation avec l'administration. Les principaux objectifs de cette charte sont les suivantes :

- Renforcer la primauté du droit ;
- Garantir l'égalité d'accès aux services publics ;
- Réaliser l'équité et renforcer les valeurs de la démocratie,
- Renforcer l'ouverture et la transparence dans la gestion des affaires publiques ;
- Promotion de l'intégrité, de la crédibilité et de l'impartialité dans l'exercice des fonctions publiques ;
- Améliorer la qualité des services fournis aux citoyens ;
- Développer la performance de l'administration et assurer son efficacité.

Le Ministère a également préparé, en coordination avec les services de la présidence du gouvernement, un projet de code d'éthique et de déontologie destiné aux fonctionnaires des administrations publiques, des collectivités territoriales et des établissements publics, qui vise à :

- L'établissement des principes, des normes et des règles d'éthique qui devraient guider la conduite d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ;
- Sensibiliser le fonctionnaire de ses devoirs et de ses obligations morales d'une manière à assurer la consolidation de son sens de responsabilité ;
- Renforcer la confiance du citoyen et de l'usager en l'administration et renforcer sa crédibilité ;
- Consacrer le principe de responsabilité à travers la disposition d'un outil efficace et pratique pour le contrôle administratif et l'auto-contrôle.

#### ***- Contrôler le temps de travail dans l'Administration***

Le ministère travaille d'une manière continue pour :

- Accompagner les différentes administrations à mettre en œuvre les dispositions concernant l'absentéisme illégal.
- Étudier les problèmes qui se posent pour lutter contre l'absentéisme illégal avec les départements ministériels.

- Préparer un rapport général annuel sur les efforts de lutte contre l'absentéisme illégal, qui inclut des observations des points de faiblesse et en rapportant des suggestions pour améliorer l'application du système de lutte contre l'absentéisme illégal.
- ***Adopter la professionnalisation dans les processus de recrutement dans les administrations publiques***

Un projet de décret a été élaboré afin d'unifier l'**organisation** des concours de recrutement pour les corps communs interministériels, avec le renforcement de l'utilisation des technologies de l'information. Ce projet a été adopté par le conseil de gouvernement.

Le Ministère a pour mission de superviser le contrôle et le suivi des décisions réglementaires des concours de recrutement des différents grades de la fonction publique, l'objectif est de professionnaliser les épreuves du concours conformément avec les spécialités et les fonctions requises pour le recrutement.

- ***Rendre crédible le système d'évaluation et lier la promotion au mérite***

Le système d'évaluation sera revu dans le cadre d'une approche globale de la réforme du système de la fonction publique qui repose sur l'adoption de la notion d'Emploi, comme un élément clé dans les différents processus de la gestion des ressources humaines, afin d'associer la promotion aux différents processus, notamment :

- L'évaluation de la performance ;
- La formation continue ;
- L'expérience professionnelle/ parcours professionnel.

Dans ce contexte, le ministère compte réaliser une étude sur le système d'évaluation dans l'administration publique afin d'identifier les composantes de ce système et les normes d'évaluation adoptées par les différentes administrations, ainsi que les pratiques utilisées à cet égard, dont l'intérêt est d'analyser les dysfonctionnements et de présenter une nouvelle vision du système d'évaluation fondée sur des critères précis, objectifs et mesurables qui permet l'analyse des écarts et la détermination des procédures de redressement à la lumière des spécificités du service public.

- ***Réforme générale du système de rémunération***

Conscient des déséquilibres dont souffre le système actuel de rémunération, le ministère envisage de réviser ce système, dans le cadre d'une réforme globale du système de la fonction publique, en vue d'établir un système de rémunération moderne, stimulant, équitable et transparent, fondé sur le mérite et la rentabilité, dont la rémunération des fonctionnaires sera sur la base du travail accompli, ainsi de réduire les écarts entre les salaires plus élevés et moins élevés et de contrôler la masse salariale.

Une vision a été conçue sur ce qui suit :

- Restructurer le système de rémunération de manière à rétablir une place importante du traitement de base ;
- Extension de la grille indiciaire afin d'élargir le développement de carrière des fonctionnaires aux échelles auxquels ils appartiennent, réduisant ainsi la pression sur le système de promotion dans les échelles ou les grades ;
- Unifier les écarts de points entre un échelon et un autre ;
- Révision du découpage territorial à travers la définition de cinq zones selon des critères objectifs pour l'octroi de l'indemnité de résidence.

La vision est basée sur une réforme fondamentale du système de rémunération, non seulement basé sur le grade ou l'échelle, mais sur la notion d'Emploi.

Cette vision s'inscrit dans le cadre de la réforme globale du système de la fonction publique, actuellement en cours d'élaboration par le ministère, qui s'intéresse aux différents aspects du statut du fonctionnaire public notamment le recrutement, la carrière, la mobilité, l'évaluation de la performance comme étant la base principale pour déterminer la rémunération...

Une réforme qui prétend la fondation d'un système basé sur le concept d'«Emploi» au lieu de grade, ainsi que l'adoption des outils de gestion modernes et les procédures pratiques impliquées, à savoir la mise à jour des référentiels des emplois et des compétences conformément au modèle global de la gestion des emplois et des compétences de l'administration, la classification des emplois et l'adoption de la gestion prévisionnelle des compétences.