

**ROYAUME DU MAROC  
COUR DES COMPTES**



**SYSTÈME DE  
LA FONCTION PUBLIQUE**

**Décembre 2017**



## Délibéré

Conformément aux dispositions de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières ;

Suite à la mission d'évaluation du système de la fonction publique réalisée, au niveau de la Chambre IV de la Cour des comptes, par l'équipe composée de Mme Yamna Taous, M.M Said Lakhdar et Mohamed Bakkas, Conseillers ;

Sur la base du rapport particulier relatif à ladite mission délibéré dans la chambre sus-citée par la formation composée de M. Mohammed Kamal Daoudi, président, de M. Said Lakhdar, conseiller rapporteur et de M.M. Takidine Ahandour, Aziza Mssaf et Hicham Nasslahsen, membres ;

Le présent rapport a été préparé pour la publication par le Comité des programmes et des rapports de la Cour des comptes, et a été délibéré à cette fin par la formation composée de :

- M. Driss Jettou, Premier président de la Cour des comptes, président ;
- M. Mohammed Diyer, Secrétaire général de la Cour des comptes par intérim, membre ;
- M. Mohammed Essaouabi, Président de la première Chambre, membre ;
- M. Mohammed Bastaoui, Président de la deuxième Chambre, membre ;
- M. Mohammed Hadhoudi, Président de la troisième Chambre, membre ;
- M. Mohammed Kamal Daoudi, Président de la quatrième Chambre, membre ;
- M. Brahim Benbih, Président de la Chambre de discipline budgétaire et financière, membre ;
- M. Yahya Bouassal, Président de la Chambre d'appel, membre ;
- M. Abdellah Boulassafer, Président de la Chambre de déclaration obligatoire du patrimoine, de vérification des dépenses des opérations électorales et audit des comptes des partis politiques, membre ;
- M. Bouchaib Bibat, Président de la Chambre de vérification et de jugement des comptes, membre ;
- M. Abdelaziz Koulouh, Rapporteur général de la Cour des comptes, membre ;
- M. Abdessamad Lazrag, chargé de la coordination des travaux des Cours régionales des comptes, membre.

**Fait à Rabat, le 02 octobre 2017.**



## Table des matières

<i>Table des matières</i>	<b>v</b>
<i>Liste des tableaux</i>	<b>viii</b>
<i>Liste des graphiques</i>	<b>ix</b>
<i>Liste des abréviations</i>	<b>x</b>
<b>SYNTHÈSE</b>	<b>xiii</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>2</b>
1. Étendue et démarche de la mission	3
2. Objectifs de la mission	3
3. Axes du travail	4
<b>I. LA FONCTION PUBLIQUE EN CHIFFRES</b>	<b>5</b>
1. Effectifs de la fonction publique civile de l'Etat	6
1.1. Répartition par département	6
1.2. Répartition par tranche d'âge	7
1.3. Répartition géographique et taux d'administration	8
2. Masse salariale de la fonction publique de l'Etat	10
2.1. Evolution du poids de la masse salariale	12
2.2. Répartition de la masse salariale par région	16
2.3. Répartition de la masse salariale par département ministériel	18
3. Fonction publique de l'Etat : tendances et perspectives	20
3.1. Perspectives de l'évolution de la masse salariale	20
3.2. Opportunité de restructuration des effectifs et de renouvellement des profils	22
3.3. Besoin d'optimisation du temps de travail des fonctionnaires	24
3.4. Nécessité de rationaliser les dépenses salariales	25
4. Personnel de la fonction publique territoriale	25
4.1. Répartition par catégorie d'emploi	26
4.2. Répartition du personnel des collectivités territoriales par région	27
4.3. Masse salariale dans les collectivités territoriales	28
4.4. Difficultés persistantes dans la gestion des ressources humaines	30
<b>II. BILAN DES INITIATIVES DE RÉFORME PRISES PAR LES POUVOIRS PUBLICS</b>	<b>32</b>
1. Prise de conscience de la nécessité de réforme de la fonction publique	32
1.1. Pacte de bonne gestion (1998)	32
1.2. Nouveau concept d'autorité	32
1.3. Livre blanc sur la réforme administrative	33
1.4. Plan de développement économique et social (2000-2004)	33
1.5. Colloque national sur la modernisation de l'Administration (mai 2002)	34
2. Programme d'appui à la réforme de l'Administration publique	36
2.1. Mesures visant la maîtrise de la masse salariale	36
2.2. Projets de gestion prévisionnelle des effectifs	40
2.3. Mesures relatives à la formation continue	42
2.4. Mesures relatives à la déconcentration administrative	43
3. Initiatives de réforme de la fonction publique territoriale	45
3.1. Projet de la Gouvernance Locale Maroc (2007 - 2012)	45
3.2. Plan stratégique (2011-2015) pour la formation du personnel communal	45
3.3. Éléments de réforme dans les lois organiques relatives aux CT	46
4. Amendements du statut général de la fonction publique	47

4.1.	Réduction du nombre de statuts en 2010 _____	48
4.2.	Mesures apportées par la loi n°50.05 en 2011 _____	48
4.3.	Principales mesures prévues dans le projet de refonte globale du SGFP _____	50
<b>5.</b>	<b>Lutte contre l'absence irrégulière des fonctionnaires _____</b>	<b>51</b>
5.1.	Contenu des mesures édictées _____	51
5.2.	Insuffisances dans la mise en œuvre _____	52
<b>6.</b>	<b>Contraintes institutionnelles des réformes _____</b>	<b>54</b>
6.1.	Rigidité de l'organisation administrative _____	55
6.2.	Cloisonnement des départements défavorable à la conduite des réformes _____	55
6.3.	Prédominance du souci de bénéficier des financements _____	55
6.4.	Défaut d'arbitrage du MRAFP et position dominante du MEF _____	56
6.5.	Poids des corporatismes _____	57

### **III. ANALYSE ET DIAGNOSTIC DU SYSTÈME DE LA FONCTION PUBLIQUE \_\_\_\_\_ 60**

<b>1.</b>	<b>Fonction publique et qualité du service public _____</b>	<b>60</b>
1.1.	Perception négative de la qualité du service public _____	61
1.2.	Inégalités dans l'accès au service public _____	62
1.3.	Responsabilité des fonctionnaires dans la qualité des prestations publiques _____	63
1.4.	Manque d'exploitation des projets de simplification des procédures _____	64
1.5.	Absence de mécanismes de contrôle et d'évaluation des services publics _____	64
<b>2.</b>	<b>Système de gouvernance de la fonction publique de l'Etat _____</b>	<b>65</b>
2.1.	Rôle limité du Ministère chargé de la fonction publique _____	65
2.2.	Rôle prépondérant du Ministère chargé des finances _____	74
2.3.	Insuffisance dans la mutualisation des données sur la fonction publique _____	74
2.4.	Composition inadaptée du Conseil supérieur de la fonction publique _____	75
2.5.	Gouvernance de la GRH au niveau des départements ministériels _____	76
<b>3.</b>	<b>Politique des ressources humaines dans l'Administration publique _____</b>	<b>78</b>
3.1.	Procédures de recrutement perfectibles _____	78
3.2.	Systèmes de formation manquant d'efficacité _____	83
3.3.	Avancement et promotion sans lien avec la performance _____	89
3.4.	Mobilité des fonctionnaires difficile à mettre en œuvre _____	93
3.5.	Système de rémunération dépassé _____	94

### **IV. FOCUS SUR CERTAINS DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS \_\_\_\_\_ 103**

<b>1.</b>	<b>Département de l'Education nationale _____</b>	<b>104</b>
1.1.	Gouvernance des ressources humaines _____	106
1.2.	Effectif du personnel _____	107
1.3.	Recrutement et formation initiale _____	114
1.4.	Formation continue _____	116
1.5.	Evaluation et promotion _____	118
1.6.	Mobilité du personnel enseignant _____	118
1.7.	Principales conclusions _____	119
<b>2.</b>	<b>Département de la Santé publique _____</b>	<b>121</b>
2.1.	Organisation _____	121
2.2.	Effectif du personnel _____	122
2.3.	Masse salariale _____	127
2.4.	Procédures de recrutement et gestion prévisionnelle des effectifs _____	130
2.5.	Système de rémunération _____	131
2.6.	Formation continue _____	131
2.7.	Horaires de travail _____	131
<b>3.</b>	<b>Département de la Justice _____</b>	<b>133</b>
3.1.	Organisation _____	133
3.2.	Effectifs du personnel _____	133
3.3.	Masse salariale _____	135
3.4.	Recrutement et gestion prévisionnelle _____	136
3.5.	Formation continue _____	136

3.6.	Avancement et promotion	137
3.7.	Estimation des charges optimales de travail	138
<b>4.</b>	<b>Département de l'Équipement, du transport et de la logistique</b>	<b>141</b>
4.1.	Organisation	141
4.2.	Effectif du personnel	141
4.3.	Masse salariale	143
4.4.	Procédures de recrutement et gestion prévisionnelle	144
4.5.	Avancement et promotion	145
4.6.	Système de rémunération	145
4.7.	Formation continue	146
4.8.	Horaires de travail	147
<b>5.</b>	<b>Département de l'Agriculture</b>	<b>148</b>
5.1.	Organisation	148
5.2.	Effectifs du personnel	148
5.3.	Masse salariale	151
5.4.	Procédures de recrutement et gestion prévisionnelle des effectifs	151
5.5.	Formation continue	152
5.6.	Avancement et promotion	153
5.7.	Horaires de travail	153
<b>6.</b>	<b>Département de l'Énergie et des mines</b>	<b>154</b>
6.1.	Organisation	154
6.2.	Effectifs du personnel	154
6.3.	Masse salariale	156
6.4.	Recrutement et gestion prévisionnelle	156
6.5.	Formation continue	157
6.6.	Avancement et promotion	158
6.7.	Système de rémunération	158
6.8.	Horaires de travail	158
<b>7.</b>	<b>Département du Tourisme</b>	<b>159</b>
7.1.	Organisation	159
7.2.	Effectifs du personnel	159
7.3.	Masse salariale	161
7.4.	Recrutement et gestion prévisionnelle	162
7.5.	Formation continue	162
7.6.	Avancement et promotion	163
7.7.	Système de rémunération	164
7.8.	Horaires de travail	164
	<b>Conclusion</b>	<b>165</b>
	<b><i>RECOMMANDATIONS ET PISTES DE RÉFORMES</i></b>	<b>166</b>

## Liste des tableaux

Tableau n°1 : Effectif total du personnel du secteur public	6
Tableau n°2 : Répartition des effectifs budgétaires civils par département en 2016	7
Tableau n°3 : Structure de la population active et du personnel civil de l'Etat (2014)	7
Tableau n°4 : Prévisions des départs à la retraite sur la période 2016-2021	8
Tableau n°5 : Répartition du personnel civil et taux d'administration par région en 2015	9
Tableau n°6 : Evolution des composantes de la masse salariale depuis 2008 (en MDH)	11
Tableau n°7 : Evolution de la masse salariale et du PIB depuis 2008	11
Tableau n°8 : Evolution de la masse salariale, des recettes et des dépenses ordinaires	12
Tableau n°9 : Evolution de la masse salariale et des effectifs des fonctionnaires de l'Etat	13
Tableau n°10 : Bénéficiaires et coûts du reclassement à l'échelle de rémunération n°5	14
Tableau n°11 : Structure de la MS et du PIB par région	16
Tableau n°12 : Ratio de la masse salariale sur le PIB par région	18
Tableau n°13 : Créations de postes budgétaires au Ministère de l'Intérieur depuis 2007	20
Tableau n°14 : Prévisions de la MS et du PIB au titre de la période 2017-2021	21
Tableau n°15 : Effectif des fonctionnaires des collectivités territoriales en 2014	26
Tableau n°16 : Personnel des collectivités territoriales par type de collectivité	26
Tableau n°17 : Personnel de la fonction publique territoriale par région	27
Tableau n°18 : Poids de la masse salariale dans les recettes et les dépenses des CT	29
Tableau n°19 : Financement du PARAP	36
Tableau n°20 : Evolution de créations de postes budgétaires entre 2006 et 2015	38
Tableau n°21 : Amendements du SGFP depuis 1959	47
Tableau n°22 : Nombre de fonctionnaires non recensés par les départements	52
Tableau n°23 : Marchés d'études lancés et résiliés par le MRAFP entre 2001 et 2013	71
Tableau n°24 : Modules du système d'information de GRH utilisés par les administrations	77
Tableau n°25 : Crédits de la formation continue rapportés à la masse salariale	86
Tableau n°26 : Effectifs et budgets relatifs aux avancements (2013-2015)	89
Tableau n°27 : Composantes de la rémunération de certaines catégories de fonctionnaires	97
Tableau n°28 : Evolution de la part du budget de l'EN dans le BGE depuis 2005	104
Tableau n°29 : Evolution du budget et de la masse salariale du MEN (en MMDH)	105
Tableau n°30 : Nombre de postes budgétaires créés pour l'EN entre 2005 et 2017	106
Tableau n°31 : Evolution des effectifs des enseignants et des élèves	108
Tableau n°32 : Évolution du personnel enseignant comparée à celle de l'effectif des élèves	108
Tableau n°33 : Nombre d'élèves par enseignant en 2016	109
Tableau n°34 : Proportions des enseignants en sous-horaire par région et par cycle, en 2016	111
Tableau n°35 : Estimations des déperditions en personnel enseignant	112
Tableau n°36 : Statistiques des absences du personnel du MEN en 2015 et 2016	113
Tableau n°37 : Absences non justifiées des enseignants entre 2008 et 2016	114
Tableau n°38 : Effectifs d'enseignants recrutés entre 2008 et 2011	115
Tableau n°39 : Statistiques des mouvements des enseignants en 2016	118
Tableau n°40 : Personnel de la santé par corps et par position	123
Tableau n°41 : Répartition régionale du personnel du Ministère de la Santé en 2016	123
Tableau n°42 : Effectifs annuels des sorties de service du ministère de la Santé 2012-2016	125
Tableau n°43 : Suppressions des postes budgétaires de la santé par corps 2012-2016	125
Tableau n°44 : Budget et MS du Département de la Santé entre 2012 et 2017	127
Tableau n°45 : Révision du Complément de rémunération des enseignants de médecine	129
Tableau n°46 : Crédits de la formation continue au Ministère de la Santé (2009-2015)	131
Tableau n°47 : Répartition du personnel du MJ par circonscription judiciaire	134
Tableau n°48 : Dépenses et bénéficiaires de la formation continue au MJ (2008-2016)	137
Tableau n°49 : Déséquilibres dans le déploiement du personnel du MJ par juridiction	139
Tableau n°50 : Répartition régionale du personnel du METL en 2016	142
Tableau n°51 : Répartition du personnel du METL par statut	142
Tableau n°52 : Crédits et bénéficiaires de la formation continue du METL (2010-2016)	146
Tableau n°53 : Répartition régionale du personnel du département de l'Agriculture en 2016	149
Tableau n°54 : Dépenses de la formation au département de l'Agriculture (2008-2016)	152
Tableau n°55 : Répartition régionale de l'effectif du personnel du DEM	155

Tableau n°56 : Répartition de l'effectif du personnel du DEM par tranche d'âge	155
Tableau n°57 : Dépenses de la formation continue du DEM entre 2009 et 2015	157
Tableau n°58 : Bénéficiaires de la formation au DEM, selon le niveau d'encadrement (2011-2014)	157
Tableau n°59 : Répartition territoriale du personnel du Ministère du Tourisme	160
Tableau n°60 : Dépenses de la formation continue du Ministère du Tourisme entre 2008 et 2016	163

## **Liste des graphiques**

Graphique n°1 : Taux d'administration par région (personnel de l'Etat)	9
Graphique n°2 : Masse salariale rapportée aux recettes et aux dépenses ordinaires en 2016	13
Graphique n°3 : Évolution de la masse salariale et des effectifs de la fonction publique	14
Graphique n°4 : Comparaison des structures de la MS et du PIB par région	17
Graphique n°5 : Répartition de la masse salariale par département ministériel	19
Graphique n°6 : Évolution de l'économie marocaine depuis 2000	21
Graphique n°7 : Personnel des collectivités territoriales par catégorie d'emploi	27
Graphique n°8 : Taux d'administration par région (personnel des CT)	28
Graphique n°9 : Masse salariale du département de l'Education nationale de 2005 à 2016	105
Graphique n°10 : Répartition du personnel de la santé par statut	122
Graphique n°11 : Taux de couverture de la population par le personnel de santé	124
Graphique n°12 : Evolution de la MS et de l'effectif du personnel du Ministère de la Santé	128
Graphique n°13 : Répartition par tranche d'âge du personnel du MJ en 2016 (*)	135
Graphique n°14 : MS et effectif budgétaire du personnel du MJ entre 2012 et 2016	135
Graphique n°15 : Effectif du personnel du METL par tranche d'âge en 2016	143
Graphique n°16 : MS et effectif du personnel du METL entre 2012 et 2016	144
Graphique n°17 : Personnel du département de l'Agriculture par tranche d'âge en 2016	150
Graphique n°18 : Effectif du personnel du département de l'Agriculture par statut en 2016	150
Graphique n°19 : MS et effectif du personnel de l'Agriculture entre 2012 et 2016	151
Graphique n°20 : MS et effectif du personnel du DEM entre 2012 et 2016	156
Graphique n°21 : Répartition du personnel du Ministère de Tourisme par tranche d'âge	161
Graphique n°22 : MS et effectif du personnel du Ministère de Tourisme entre 2012 et 2016	161

## Liste des abréviations

<b>AMO</b>	Assurance maladie obligatoire
<b>AREF</b>	Académie régionale de l'éducation et de la formation
<b>BAD</b>	Banque africaine pour le développement
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>BO</b>	Bulletin officiel
<b>CESE</b>	Conseil économique, social et environnemental
<b>CFI</b>	Centre de formation des instituteurs
<b>CH</b>	Charge horaire
<b>CMR</b>	Caisse marocaine des retraites
<b>CNEF</b>	Charte nationale de l'éducation et de la formation
<b>COSEF</b>	Commission supérieure de l'éducation et de la formation
<b>CPR</b>	Centre pédagogique régional
<b>CRMEF</b>	Centre régional des métiers de l'éducation et de la formation
<b>CSEFRS</b>	Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique
<b>CSFP</b>	Conseil supérieur de la fonction publique
<b>CT</b>	Collectivités territoriales
<b>DEM</b>	Département de l'Energie et des Mines
<b>DFP</b>	Direction de la fonction publique
<b>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>DMA</b>	Direction de modernisation de l'Administration
<b>DO</b>	Dépenses ordinaires
<b>DRH</b>	Direction des ressources humaines
<b>DSI</b>	Direction des systèmes d'information
<b>DSSP</b>	Direction de la stratégie, des statistiques et de la planification
<b>ENA</b>	Ecole Nationale d'Administration
<b>ENS</b>	Ecole normale supérieure
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FOMAP</b>	Fonds de modernisation de l'Administration publique
<b>FUE</b>	Filière universitaire de l'éducation
<b>GIPE</b>	Gestion intégrée du personnel de l'Etat
<b>GPEEC</b>	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
<b>GRH</b>	Gestion des ressources humaines
<b>GTA</b>	Gestion du temps et des accès
<b>HCP</b>	Haut-commissariat au Plan
<b>ICPC</b>	Instance centrale de la prévention de la corruption
<b>IDH</b>	Indice de développement humain
<b>INSEF</b>	Instance nationale d'évaluation du système d'éducation et de formation
<b>IR</b>	Impôt sur le revenu
<b>ISA</b>	Institut Supérieur d'Administration
<b>MDH</b>	Millions de dirhams
<b>MEF</b>	Ministère de l'Economie et des finances
<b>MEN</b>	Ministère de l'Education nationale

<b>MENA</b>	Moyen Orient et Afrique du Nord
<b>METL</b>	Ministère de l'Équipement, du transport et de la logistique
<b>MRAFP</b>	Ministère de la réforme de l'Administration et de la fonction publique
<b>MJ</b>	Ministère de la justice
<b>MMDH</b>	Milliards de dirhams
<b>MN</b>	Maroc numeric
<b>MS</b>	Masse salariale
<b>NB</b>	Nombre
<b>OCDE</b>	Organisation de la coopération pour le développement économique
<b>OMAP</b>	Observatoire marocain de l'Administration publique
<b>PARAP</b>	Programme d'appui à la réforme de l'Administration
<b>PBG</b>	Pacte de bonne gestion
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIRLS</b>	Progress in International Reading Literacy Study
<b>PNEA</b>	Programme National d'Évaluation des Acquis
<b>PNUD</b>	Programme des nations unies pour le développement
<b>PU</b>	Programme d'urgence
<b>REC</b>	Référentiel des emplois et des compétences
<b>RECAP</b>	Référentiel des emplois et des compétences dans l'Administration publique
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>RMB</b>	Rémunération mensuelle brute
<b>RO</b>	Recettes ordinaires
<b>SEGMA</b>	Services d'État gérés d'une manière autonome
<b>SGFP</b>	Statut Général de la Fonction Publique
<b>SI</b>	Système d'information
<b>SIGMA</b>	Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion
<b>SIRH</b>	Système d'information des ressources humaines
<b>TB</b>	Traitement de base
<b>TCAM</b>	Taux de croissance annuel moyen
<b>TGR</b>	Trésorerie Générale du Royaume
<b>TIC</b>	Technologies d'information et de communication
<b>TIMSS</b>	Trends in International Mathematics and Science Study
<b>UE</b>	Union Européenne



## SYNTHÈSE

Le système de la fonction publique, objet du présent rapport, 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.

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.

S'inspirant des benchmarks des initiatives mises en œuvre 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.

### I. 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.

##### 1.1. 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<sup>1</sup> 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-Kénitra 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‰.

##### 1.2. 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

---

<sup>1</sup>Le taux d'administration est exprimé en nombre de fonctionnaires pour 1000 habitants.

d'effectifs (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'élève à plus de 120 MMDH<sup>2</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.

### **1.3. 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. Ce décalage montre que le volume des rémunérations servies aux fonctionnaires augmente plus rapidement que la croissance du PIB.

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).

### **1.4. 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 n'a été que de 9% sur toute 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.

---

<sup>2</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.

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 ratio 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 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**

### **2.1. 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.

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'événements 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%.

### **2.2. 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.

### **2.3. 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 données communiquées par le Département de l'Éducation nationale, 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.

### **2.4. 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.

#### **3.1. 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.

#### **3.2. 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'équipement et de développement des territoires.

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.

#### **3.3. Impacts sur le service public local**

La fonction publique territoriale ne dispose pas toujours de ressources humaines qualifiées pour assurer les missions qui lui sont assignées 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.

## **II. 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.

### **1.1. 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.

### **1.2. 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.

### **1.3. 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.

#### **1.4. 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.

Après plus de 12 ans de son adoption, les mesures promises demeurent en attente de mise en œuvre. En effet, aucun département<sup>3</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.

#### **1.5. 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.

---

<sup>3</sup>A l'exception du Ministère de la Culture qui a élaboré ce schéma, mais sans qu'il soit opérationnel.

## **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.

### **2.1. 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, 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 n'ont été adoptés qu'en date du 21 août 2017.

Ce retard traduit la difficulté de l'Administration à réglementer, quand il s'agit d'innover au-delà de son périmètre classique. Le dispositif de contractualisation se heurte par ailleurs, à l'absence de passerelles entre les régimes de retraite, ce qui entrave la mobilité des travailleurs entre les secteurs privé et public.

### **2.2. 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 plus de quatre années 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. En effet, les mesures prises à l'encontre des fonctionnaires qui s'absentent se limitent à les inviter à régulariser leurs situations. 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.

### **III. 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.

##### **1.1. 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, en 2016, et mobilisent plus de 40% du budget général de l'Etat.

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.

### **1.2. Manque d'exploitation des projets de simplification des procédures**

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'usager 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...

### **1.3. 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.

## **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 :

### **2.1. 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.

## **2.2. 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.

## **2.3. 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.

## **2.4. 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.

### **2.5. 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**

### **3.1. 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.

### **3.2. 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 de la formation continue.

### **3.3. 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 clefs de la mise en place d'une GRH efficace. Elles déterminent formations, promotions et, par conséquent, 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.

### **3.4. 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.

### **3.5. 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.

#### **IV. FOCUS SUR CERTAINS DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS**

Afin d'affiner le diagnostic du système de la fonction publique, le choix a porté sur 11 départements ministériels 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>4</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 :

##### **1. 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.

##### **2. 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.

##### **3. 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

---

<sup>4</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.

cadre du dialogue social, et à cause de l'impact budgétaire des avancements de grade et d'échelon devenus quasi-systématiques.

#### **4. 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.

L'efficacité du rendement des effectifs doit être questionnée avant de prévoir des recrutements futurs, puisque le recrutement n'est pas une finalité en soi. Il doit être conçu comme un investissement dont la seule raison d'être est de bien servir l'usager du service public.

### **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 relatives 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. 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.

## **3. 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, et veiller à améliorer la qualité et les conditions des prestations du service public à la lumière de ces évaluations ;
- 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.

## **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'impunité de 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 maîtriser 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 priorisés, 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 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 ;
- 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**

Les collectivités territoriales connaissent une inadéquation entre les ressources humaines dont elles disposent et les missions qu'elles assument ou qu'elles sont appelées à assumer dans le cadre de la régionalisation avancée. Il importe donc d'envisager des mesures de redimensionnement de ces 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.

**RAPPORT D'ÉVALUATION  
DU SYSTÈME DE LA FONCTION PUBLIQUE**

## **INTRODUCTION**

1. L'Administration est instituée et mise à la disposition du Gouvernement<sup>1</sup> pour les besoins de l'action publique. En vue d'assurer la réalisation des missions qui lui sont confiées, elle a besoin de ressources humaines aussi compétentes que l'exige la qualité des prestations dont elle a la charge.

2. Parce qu'elle exerce des missions de service public, au moyen de deniers publics, l'Administration est tenue de répondre aux attentes des usagers et de rendre compte de son action. Un secteur public efficace et comptable de ses actes est essentiel pour assurer aux citoyens les services auxquels ils s'attendent, pour accompagner les activités qui créent de la valeur et de l'emploi et pour doter les jeunes des compétences nécessaires à leur accomplissement professionnel. De la qualité du service public dépend aussi la confiance que les citoyens prêtent aux institutions publiques.

3. Aucune réforme ne peut réussir sans le concours de tous les agents publics qui, au quotidien, se consacrent au service public et en assurent la continuité des missions que ce soit au sein de l'Etat, dans les collectivités territoriales ou dans les établissements publics. Ces missions ne sauraient être réalisées sans s'appuyer sur les compétences et le professionnalisme de toutes les composantes de la fonction publique.

4. Telle est l'importance que revêt le système de la fonction publique et telle est la raison pour laquelle, la réforme et la modernisation de l'Administration au Maroc figurent toujours parmi les préoccupations des pouvoirs publics. L'importance du rôle assigné aux ressources humaines dans la conduite de toute politique publique justifie cet intérêt.

5. Conscients de ces dysfonctionnements, les différents gouvernements qui se sont succédé au Maroc ont accordé une importance à la réforme de l'Administration dans leurs programmes, en appelant constamment à améliorer la gestion de la fonction publique. Pourtant, les dysfonctionnements de l'Administration semblent persister malgré les différentes réformes initiées. D'où la pertinence d'établir un diagnostic du système de la fonction publique et de questionner ces initiatives de réformes afin d'identifier leurs dysfonctionnements et de dégager des pistes d'amélioration en capitalisant sur les expériences passées et sur quelques leçons des expériences internationales édifiantes.

6. Dans ce cadre, la Cour des comptes a mené au cours des années 2015 et 2016, une mission d'évaluation du système de la fonction publique, qui fait l'objet du présent rapport thématique.

7. Cette mission part du constat selon lequel la fonction publique au Maroc pèse lourd sur les finances publiques alors que la perception des usagers du service rendu par l'Administration sous-entend, souvent, une Administration bureaucratique et peu efficace, des procédures lourdes et des prestations sociales (santé, éducation, ...) en deçà des attentes.

---

<sup>1</sup>Article 89 de la Constitution marocaine promulguée par le dahir n°01.11.91 du 29 juillet 2011.

## **1. Étendue et démarche de la mission**

8. Le système de la fonction publique regroupe l'ensemble des systèmes et des procédures qui conditionnent la carrière des fonctionnaires depuis le recrutement jusqu'à la retraite. Ces systèmes concernent le recrutement, la formation, l'évaluation/promotion, la mobilité et la rémunération.

9. Les fonctionnaires sont régis par le Dahir n°01.58.008 du 24 février 1958 portant Statut Général de la Fonction Publique (SGFP), tel que modifié et complété<sup>1</sup>, qui s'applique aux fonctionnaires des administrations publiques. L'article 2 dudit statut définit le fonctionnaire comme suit : "A la qualité de fonctionnaire, toute personne nommée dans un emploi permanent et titularisée dans un grade de la hiérarchie des cadres de l'Administration de l'Etat".

10. Ainsi, convient-il d'entendre par « Fonction publique », celle de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que des établissements publics à caractère administratif (EPA) dont le personnel est composé des fonctionnaires de l'Etat (Universités, Académies régionales de l'éducation et de la formation...). Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) n'ont pas été abordés vu que le recrutement, la rémunération et le déroulement de la carrière sont différents et s'apparentent plus aux pratiques du secteur privé. Aussi, à l'exception de certaines données générales (effectif, masse salariale), le personnel militaire ne fait pas partie de cette évaluation.

11. Etant une mission transverse, les travaux y afférents ont commencé par des réunions avec les responsables du Ministère chargé de la fonction publique (MRAFP) et ceux de la Direction du budget relevant du Ministère de l'Economie et des finances.

12. Par la suite, pour appréhender les problèmes de la fonction publique à l'échelle des départements ministériels, des questionnaires ont été adressés à 11 départements ministériels et des entretiens ont eu lieu avec les responsables des ressources humaines de plusieurs départements ministériels au sujet des principaux dysfonctionnements qui caractérisent le système de la fonction publique.

13. Outre les visites sur place, et les entretiens tenus avec les responsables des ministères, la démarche a consisté également à exploiter la documentation disponible sur la fonction publique au Maroc et à l'étranger, notamment les rapports des institutions nationales et internationales ainsi que les études réalisées pour le compte du MRAFP, du Département de l'Education nationale et des autres départements.

## **2. Objectifs de la mission**

14. La question principale à la base de cette mission d'évaluation du système de la fonction publique est celle de l'optimisation des ressources humaines de l'Administration. Cette optimisation doit être questionnée, d'une part au vu des besoins du service public et d'autre part, au vu des dépenses qui s'y rapportent.

---

<sup>1</sup>Dernière modification en date du 19 mai 2011 avec la loi n°50.05 du 18 février 2011, B.O n°5944.

15. Partant de cette question, le travail s'est assigné comme objectif de mettre en exergue les principales rigidités qui caractérisent le système de la fonction publique, dans les différents aspects de la carrière des fonctionnaires, depuis le recrutement jusqu'à la retraite. En analysant ces différents aspects, le but de l'évaluation est d'éclairer les pouvoirs publics sur les dysfonctionnements du système et de proposer des pistes de réforme.

### 3. Axes du travail

16. Le présent rapport s'articule autour de quatre axes. Les trois premiers portent sur le système de la fonction publique dans sa globalité et le quatrième concerne la gestion des ressources humaines au sein de sept départements ministériels.

17. Le premier axe, intitulé « **la fonction publique en chiffres** », donne une analyse du poids de la fonction publique en termes d'effectifs budgétaires<sup>1</sup> et de dépenses qui lui sont consacrées, il analyse également le déploiement du personnel de l'Etat entre les différents départements et sur le territoire national.

18. L'état actuel de la fonction publique au Maroc pose la question de l'existence ou non de politiques publiques dédiées à la réforme de l'Administration. D'où l'utilité d'aborder, dans un deuxième axe, intitulé « **Bilan des initiatives prises par les pouvoirs publics** », les principaux chantiers et réformes conçus en la matière depuis la fin de la décennie 1990. Il s'agit de décrire ces réformes, leur état d'avancement et leurs perspectives.

19. Le troisième axe établit un « **Diagnostic de la fonction publique** », aussi bien au niveau de sa gouvernance, en analysant le rôle de chacun des intervenants, qu'au niveau des procédures de gestion des ressources humaines dans l'Administration. Pour chaque aspect de cette gestion, un aperçu sur les expériences internationales est donné afin de pouvoir situer le système marocain et de dégager les éléments qui pourraient servir à la réflexion sur des pistes de réformes.

20. Ces analyses permettront de tirer des conclusions sur les principaux dysfonctionnements qui persistent dans la fonction publique malgré les efforts entrepris.

21. Le quatrième axe du rapport, intitulé « **Focus sur certains départements ministériels** », porte sur la gestion des ressources humaines à l'échelle de sept départements ministériels, celui de l'Education nationale, de la Santé, de la Justice, de l'Equipement, de l'Agriculture, de l'Energie et des mines et du Tourisme. Cet axe analyse l'évolution des effectifs et des dépenses du personnel, et aborde les principales caractéristiques de la GRH dans chaque département.

22. À l'aide des benchmarks des initiatives mises en œuvre dans certains pays, des recommandations sont formulées pour éclairer les pouvoirs publics sur les réformes à enclencher à même de parer aux dysfonctionnements constatés.

---

<sup>1</sup>L'effectif budgétaire correspond au nombre de postes budgétaires alloués aux différentes administrations publiques, il ne coïncide pas forcément avec l'effectif des postes réellement occupés.

## I. LA FONCTION PUBLIQUE EN CHIFFRES

23. Au lendemain de l'indépendance du Maroc en 1956, l'effectif des fonctionnaires de l'État avoisinait le nombre de 36.000 agents dont les deux tiers étaient constitués de ressortissants français<sup>1</sup>. Le système de la fonction publique au Maroc, hérité de la période du Protectorat est un système du type fermé "de carrière" où les agents sont recrutés pour y faire carrière, avec une garantie de l'emploi à vie.

### Les deux systèmes de la fonction publique

Il existe deux grands systèmes de fonction publique : la fonction publique de carrière, et la fonction publique d'emploi.

- **Dans le système de l'emploi** dit « ouvert » : les modes de gestion de l'emploi dans la fonction publique sont proches de ceux du privé. L'employeur public, comme n'importe quel employeur, décrit l'ensemble de ses emplois, les tâches, les qualifications et les rémunérations, et procède à des recrutements dans le but d'occuper chacun d'eux, sans garantie aucune de progression dans la carrière pour ceux qui seront retenus.

- **Dans le système de la carrière** dit « fermé », les agents sont recrutés dans la fonction publique pour y faire « carrière ». Il leur est garanti de rester au sein de la fonction publique et de progresser dans la carrière, à travers des promotions ou des concours internes. Dans ce système, les agents recrutés, souvent par voie de concours, sont intégrés dans une hiérarchie de grades, de corps, ou de cadres d'emplois. Ils ont vocation à occuper non pas un emploi spécifique, mais successivement divers postes, qui peuvent être de niveau et de rémunération variables.

En pratique, les deux modèles (de carrière et d'emploi), connaissent des dérogations au principe général qui préside à leur conception avec des degrés plus ou moins importants selon les pays. Dans un grand nombre de pays, les deux systèmes coexistent dans des proportions différentes.

24. Le Statut général de la fonction publique (SGFP) a vu le jour avec la promulgation du Dahir du 24 février 1958. Ce statut fixe les obligations et les droits des fonctionnaires, ainsi que les bases légales de la gestion de leur carrière. Il renvoie à des textes réglementaires pour la précision des modalités de mise en œuvre de certaines dispositions ou pour l'établissement de statuts dérogatoires.

25. En raison du caractère transversal des dispositions du SGFP, des statuts particuliers ont été prévus pour tenir compte des spécificités de certains métiers et de certaines situations particulières<sup>2</sup>. La multiplicité des statuts particuliers<sup>3</sup> adoptés depuis les années 1960 et les multiples régimes indemnitaires qu'elle implique, constituent aujourd'hui l'un des obstacles majeurs à la réforme du système de la fonction publique au Maroc.

<sup>1</sup>Abdelouahed Ourzik, Gouvernance et modernisation de l'administration, Rapport sur le développement humain, 2005, p.115.

<sup>2</sup>Article 4 du SGFP.

<sup>3</sup>Les statuts particuliers sont établis par des décrets pris en application de l'article 4 du SGFP.

26. En 2016, le secteur public au Maroc emploie environ 860 253 fonctionnaires et agents civils. La masse salariale s'élève à plus de 163,8 MMDH. Le tableau suivant donne la répartition de cet effectif ainsi que de la masse salariale, entre les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et les agents des établissements publics :

**Tableau n°1 : Effectif total du personnel du secteur public**

Catégorie	Effectifs	%	Masse salariale (MMDH)	%
Etat	583 071	67,8	120 <sup>1</sup>	73,3
Collectivités territoriales <sup>2</sup>	147 637	17,2	11	6,7
Établissements publics <sup>3</sup>	129 545	15,1	32,8	20,0
<b>Total</b>	<b>860 253</b>	<b>100,0</b>	<b>163,8</b>	<b>100,0</b>

27. Le tableau ci-dessus montre que 67,8% de l'effectif des agents publics relèvent de la fonction publique de l'Etat. Les fonctionnaires des collectivités territoriales représentent 17,2% du personnel public tandis que les agents des établissements et entreprises publics représentent 15,1%. En termes budgétaires, près de 80% de masse salariale concerne la fonction publique de l'Etat et des collectivités territoriales.

28. En raison de l'importance significative de la fonction publique de l'Etat et des collectivités territoriales, l'analyse ci-après portera principalement sur ces deux catégories. Toutefois, l'analyse des effectifs s'intéressera essentiellement aux fonctionnaires civils dans la mesure où les données disponibles intègrent rarement les effectifs des corps militaires.

## **1. Effectifs de la fonction publique civile de l'Etat**

29. En 2016, la fonction publique de l'Etat dispose en termes de ressources humaines d'un effectif budgétaire civil de 583 071 fonctionnaires<sup>4</sup>. La répartition de cet effectif est caractérisée par une concentration au niveau d'un nombre limité de départements (principalement le département de l'Education nationale). Cet effectif est marqué aussi par une moyenne d'âge de plus en plus avancée et des départs à la retraite en hausse depuis 2010. En outre, la répartition géographique de ces effectifs montre des disparités entre les différentes régions.

### **1.1. Répartition par département**

30. L'analyse de la répartition des effectifs budgétaires par département au titre de l'année 2016 montre que sur les 583.071 fonctionnaires civils de la fonction publique, 91% sont concentrés au niveau de sept départements ministériels et ce, comme le montre le tableau ci-après :

<sup>1</sup>La masse salariale comprend les rémunérations brutes d'un montant de 106,76 MMDH et les cotisations sociales qui incombent à l'Etat en tant qu'employeur et qui s'élèvent à 13,24 MMDH.

<sup>2</sup>Effectif : données de 2014 sur les (dernières données disponibles en 2017), DGCL et Masse salariale : Rapport de la Cour des comptes de l'année 2015.

<sup>3</sup>Rapport de la Cour des comptes sur les établissements et entreprises publics, juin 2016) et la masse salariale en 2015 (Rapport sur les EEP accompagnant le projet de loi de finances 2017).

<sup>4</sup>Il s'agit de l'effectif budgétaire civil, c'est-à-dire le nombre de postes budgétaires alloués aux différentes administrations publiques (source : Rapport sur les ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances de 2017).

**Tableau n°2 : Répartition des effectifs budgétaires civils par département en 2016**

Département	Effectif	Part en %
Education Nationale	288 146	49,4
Intérieur	119 242	20,5
Santé	48 775	8,4
Enseignement Supérieur	24 421	4,2
Justice	19 924	3,4
Economie et Finances	18 867	3,2
Administration Pénitentiaire	10 939	1,9
Autres départements	52 757	9
<b>Total</b>	<b>583 071</b>	<b>100</b>

**Source : Rapport sur les ressources humaines, projet de loi de finances 2017**

31. La répartition donnée dans le tableau ci-dessus montre que 82,5% des fonctionnaires civils sont concentrés au niveau de quatre départements. Le département de l'Education nationale est le premier en termes d'effectif (49,4%), il est suivi du département de l'Intérieur (20,5%), de la Santé (8,4%) et de l'Enseignement Supérieur (4,2%).

32. Une analyse approfondie permettrait d'orienter les efforts d'un éventuel redimensionnement des effectifs à travers l'examen de leur adéquation avec les missions de chaque département.

### 1.2. Répartition par tranche d'âge

33. En 2014, la pyramide des âges des fonctionnaires était marquée par une ancienneté relative, en comparaison avec celle de la structure de la population active. Ce rapprochement est illustré dans le tableau suivant qui donne la répartition, par tranche d'âge, des fonctionnaires civils d'une part et celle de la population active d'autre part :

**Tableau n°3: Structure de la population active et du personnel civil de l'Etat (2014)**

Tranches d'âge	Structure du personnel (%)	Structure de la population (%) <sup>1</sup>
25 à moins de 35 ans	21,6	29,3
35 à moins de 45 ans	24,9	27,0
45 à moins de 60 ans	53,5	43,7
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Source : HCP (RGPH, 2014) et MEF, traitement Cour des comptes**

34. Comme le montre le tableau ci-dessus, 21,6% des fonctionnaires civils de l'Etat sont âgés de moins de 35 ans alors que cette tranche représente 29,3% de la population active. En revanche, la pyramide des âges des fonctionnaires civils montre que la tranche d'âge de 45 à moins de 60 ans constitue 53,5% de l'effectif contre 43,7% de la population active.

35. La répartition des fonctionnaires par tranche d'âge permet de disposer d'une visibilité en termes de prévisions des départs à la retraite, et d'autre part de suivre l'évolution du répertoire des emplois et des compétences au sein de l'Administration. Le tableau suivant donne les effectifs des départs à la retraite jusqu'à 2021 :

<sup>1</sup>Les effectifs du personnel civil (effectif budgétaire) et de la population ont été reconstitués en écartant la tranche d'âge inférieure à 25 ans afin de permettre une comparaison avec les tranches d'âge des fonctionnaires.

**Tableau n°4 : Prévisions des départs à la retraite sur la période 2016-2021**

Année	Départs	% des départs	Départs cumulés	% cumulé
2016	16 999	2,92	16 999	2,92
2017	12 247	2,10	29 246	5,02
2018	13 138	2,25	42 384	7,27
2019	20 621	3,54	63 005	10,81
2020	7 368	1,26	70 373	12,07
2021	13 736	2,36	84 109	14,43
<b>Total (2016-2021)</b>	<b>84 109</b>	<b>14,43</b>	<b>84 109</b>	<b>14,43</b>

**Source : Rapport sur les ressources humaines - Projet de loi de finances 2017**

36. Malgré la réforme du régime de retraite<sup>1</sup>, le flux des départs à la retraite demeurera important. Ainsi, ce flux atteindrait vers la fin de 2017, un effectif de 29 246 départs. Ces départs ont été de 4 676 en 2007. Ce nombre va atteindre 84 109 fonctionnaires en 2021, ce qui représente 14,43% de l'effectif actuel du personnel civil de l'Etat. Les départs à la retraite concerneront davantage (plus de 70%<sup>2</sup>) la catégorie de cadres (échelle 10 et plus).

37. Néanmoins, cette situation constitue une opportunité pour réfléchir sur les bases d'une fonction publique moderne et efficiente à travers les prévisions des départs à la retraite. Elle permettra un reprofilage des effectifs et la mise en place d'une véritable politique de ressources humaines basée sur une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.

#### **Réponse du MRAFP**

La proportion élevée de la tranche d'âge de 45 à 60 ans s'explique par l'afflux vers l'Administration publique qui a été très important au début des années soixante.

Concernant le flux des départs à la retraite surtout pour les cadres, c'est un constat dû au fait que depuis des années, l'effectif des cadres dans la fonction publique a dépassé celui du personnel de maîtrise et d'exécution (les cadres constituent plus de 67% de l'effectif global dans la fonction publique). Et ce, grâce aux avancements, aux promotions exceptionnelles et au recrutement des titulaires de diplômes supérieurs.

### **1.3. Répartition géographique et taux d'administration**

38. La répartition géographique des fonctionnaires donne une idée sur les efforts des pouvoirs publics en matière de déconcentration. En effet, le déploiement territorial des fonctionnaires est censé répondre aux besoins de la population au niveau des différentes régions. Or, la répartition des effectifs budgétaires du personnel civil de l'Etat par région fait apparaître de grandes disparités comme le montre le tableau suivant :

<sup>1</sup>La loi n°72.14 du 20 août 2016 prévoit le relèvement progressif (sur trois ans, à partir de l'année 2017) de l'âge de la retraite à 63 ans.

<sup>2</sup>Rapport du MRAFP sur le bilan des réalisations au titre de l'année 2014, octobre 2015.

**Tableau n°5 : Répartition du personnel civil et taux d'administration par région en 2015**

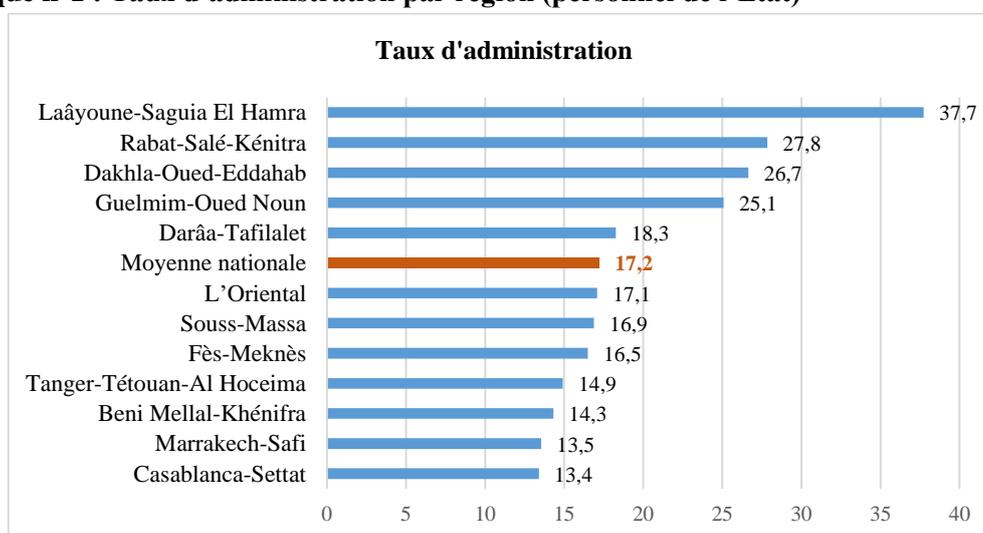
Région	Effectif des fonctionnaires	Structure par région <sup>1</sup> (%)	Population légale <sup>2</sup>	Taux d'administration (‰) *
Rabat-Salé-Kénitra	127 551	21,9	4 580 866	27,8
Casablanca-Settat	91 995	15,8	6 861 739	13,4
Fès-Meknès	69 919	12,0	4 236 892	16,5
Marrakech-Safi	61 229	10,5	4 520 569	13,5
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	53 064	9,1	3 556 729	14,9
Souss-Massa	45 226	7,8	2 676 847	16,9
L'Oriental	39 569	6,8	2 314 346	17,1
Beni Mellal-Khénifra	36 084	6,2	2 520 776	14,3
Darâa-Tafilalet	29 865	5,1	1 635 008	18,3
Laâyoune-Sakia El Hamra	13 877	2,4	367 758	37,7
Guelmim-Oued Noun	10 881	1,9	433 757	25,1
Dakhla-Oued-Eddahab	3 811	0,7	142 955	26,7
<b>Moyenne nationale</b>	<b>583 071</b>	<b>100,0</b>	<b>33 848 242</b>	<b>17,2</b>

**MEF (effectif du personnel) et HCP (population), traitement Cour des comptes**

\* Nombre de fonctionnaires pour 1000 habitant

39. Concernant le taux d'administration (effectif des fonctionnaires civils sur l'effectif de la population), le tableau ci-dessus montre que ce taux s'établit au Maroc à 17,22 fonctionnaires<sup>3</sup> pour 1 000 habitants (moyenne nationale). Toutefois, il existe des disparités entre les différentes régions du Royaume. Le graphique ci-dessous illustre ces disparités :

**Graphique n°1 : Taux d'administration par région (personnel de l'Etat)**



40. Le graphique ci-dessus montre qu'en dehors de la région de Rabat-Salé-Kénitra qui connaît un taux d'administration de 27,8 fonctionnaires pour 1 000 habitants, en raison de la présence des départements centraux à Rabat, d'autres régions se situent au-dessus de la moyenne nationale comme la région de Drâa -Tafilalet qui affiche un taux d'administration de 18,3 pour 1 000 habitants. A l'extrême, les régions du sud connaissent les taux les plus élevés, avec 37,7

<sup>1</sup>Rapport des ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances 2017.

<sup>2</sup>Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH), Haut-commissariat au Plan (HCP), 2014.

<sup>3</sup>Il s'agit du personnel civil de l'Etat.

dans la région de Laayoune-Sakia El Hamra et près de 26,7 dans la région de Dakhla-Oued Ed-dahab. D'autres régions sont, par contre, relativement sous-administrées, comme la région de Marrakech-Safi qui dispose de 13,5 fonctionnaires pour 1 000 habitants seulement.

41. Afin de situer la fonction publique marocaine, en termes de taux d'administration, sur le plan international, l'encadré ci-après donne une comparaison avec d'autres pays :

#### **Taux d'administration : comparaison avec d'autres pays**

En 2016, Si l'on considère uniquement la fonction publique civile de l'Etat, le Maroc consacre 17,2 fonctionnaires pour 1 000 habitants. Au Portugal, ce taux est de 39 fonctionnaires pour 1 000 habitants (419 315 fonctionnaires de l'Etat pour une population de 10,8 millions d'habitants en 2014<sup>1</sup>).

En France, le taux d'administration s'établit à 46 ‰ (29,9 ‰ dans la fonction publique de l'Etat et 16,1 ‰ dans la fonction publique hospitalière)<sup>2</sup>. Les pays dont les effectifs de fonctionnaires sont les plus pléthoriques sont l'Egypte et la Roumanie avec, respectivement 214 et 166 fonctionnaires pour 1 000 habitants<sup>3</sup>.

42. Globalement, le nombre de fonctionnaires n'est pas excessif quand il est rapporté à la population totale (17,2 ‰) et ce comparativement à d'autres pays. Toutefois, la répartition de cet effectif sur le territoire du Royaume montre des déséquilibres régionaux.

43. Ainsi, le déploiement du personnel mérite d'être revu sur les bases du potentiel économique et démographique de chaque région afin de parvenir à un certain équilibre dans la répartition territoriale des ressources humaines.

#### **Réponse du MRAFP**

La mobilité des fonctionnaires et les nouveaux recrutements ciblés peuvent être des leviers pour remédier aux déséquilibres de répartition des effectifs constatés.

## **2. Masse salariale de la fonction publique de l'Etat**

44. La masse salariale comprend les rémunérations brutes servies aux fonctionnaires de l'Etat et les cotisations sociales, qui incombent à l'Etat en tant qu'employeur, aux régimes de prévoyance sociale. Le tableau suivant rappelle l'évolution de ces deux composantes de la masse salariale entre 2008 et 2016 :

<sup>1</sup>Ministère de la Décentralisation et de la fonction publique (République française), « Systèmes de rémunération des fonctionnaires : Etude comparative internationale, 2014 ».

<sup>2</sup>Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations\_ annexe au projet de loi de finances de l'année 2015\_ République française.

<sup>3</sup>Rapport annuel de Bank Al-Maghrib, 2013.

**Tableau n°6 : Evolution des composantes de la masse salariale depuis 2008 (en MDH)**

Année	Rémunérations brutes	Cotisations CMR	Cotisations AMO	Masse salariale
2008	66 960	7 173,99 *	1 270	75 404
2009	75 570	8 610 *	1 330	85 510
2010	80 533	7 771,49	1 200	89 504
2011	86 036	8 316,07	1 314	95 666
2012	93 508,3	8 845,5	1 693	104 047
2013	98 000	10 262	1 500	109 762
2014	103 700	11 260,3	1 500	116 460
2015	105 509,06	11 521,4	1 800	118 830
2016	106 775,77	10 974,6	2 265	120 015

**Source : Direction du Budget, MEF**

\*Compte non tenu d'un montant de 2 000 MDH représentant la prise en charge du différentiel de cotisation dû à la CMR au titre de l'opération de départs volontaires.

45. Entre 2008 et 2016, la masse salariale est passée de 75,40 à 120,01 MMDH, soit, une évolution de 59,17%.

46. La masse salariale est un indicateur important de par ses incidences sur les équilibres économiques et financiers du pays. Dans un contexte de rareté des ressources, il importe de contenir le volume des dépenses du personnel à même de dégager des marges budgétaires pour l'investissement dans des projets créateurs de valeur ajoutée et de postes d'emploi.

47. Le tableau ci-après rappelle l'évolution du volume de la masse salariale et du produit intérieur brut (PIB) entre 2008 et 2016 :

**Tableau n°7 : Evolution de la masse salariale et du PIB depuis 2008**

Année	Masse salariale		PIB	MS/PIB
	(En MDH)	Evolution (%)	(En MMDH)	(%)
2008	75 404	-	716 959	10,52
2009	85 510	13,40	748 483	11,42
2010	89 504	4,67	784 624	11,41
2011	95 666	6,88	820 077	11,67
2012	104 047	8,76	847 881	12,27
2013	109 762	5,49	901 366	12,18
2014	116 460	6,10	923 696	12,61
2015	118 830	2,04	982 223	12,10
2016	120 015	1,00	1 013 325	11,84
<b>TCAM</b>		<b>5,30%</b>	<b>3,92</b>	<b>-</b>

**Source des données : Direction du Budget, MEF**

48. Entre 2008 et 2016, le taux de croissance annuel moyen de la masse salariale était de 5,30%, contre 3,92% pour le PIB. Les évolutions les plus significatives de la masse salariale ont été enregistrées en 2009, 2011, 2012 et 2014. Ces augmentations exceptionnelles sont dues à des décisions ponctuelles de revalorisation salariale en faveur du personnel de l'Etat en plus de l'impact des promotions de grade et d'échelon. Ce décalage montre que le volume des rémunérations servies aux fonctionnaires augmente plus rapidement que la croissance du PIB. En comparaison avec d'autres pays, le rapport de la masse salariale au PIB est relativement élevé au Maroc.

49. En effet, dans la région MENA (Moyen Orient et Afrique du Nord) où les dépenses du personnel sont les plus élevées par rapport au PIB de chaque pays, ce rapport atteint 9,8%<sup>1</sup>. 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. Il est de 12,7% en Tunisie (année 2014)<sup>2</sup> et de 7,2% en Egypte<sup>3</sup>. Dans les pays de l'OCDE, ce ratio est en général en dessous du seuil de 10%, il est de 9,4% en France<sup>4</sup> par exemple.

#### Réponse du MRAFP

Le rapport de la masse salariale au PIB est élevé au Maroc car depuis des années, la croissance économique est restée faible. S'y ajoute les effets de la promotion exceptionnelle, des augmentations salariales, etc.

### 2.1. Evolution du poids de la masse salariale

50. Le poids de la masse salariale<sup>5</sup> au PIB a toujours été une source d'inquiétude des gouvernements successifs. En 2016, elle absorbe 56,50% des recettes ordinaires. Le tableau suivant donne l'évolution de la masse salariale depuis 2008, par rapport aux volumes des recettes et des dépenses ordinaires<sup>6</sup> :

**Tableau n°8 : Evolution de la masse salariale, des recettes et des dépenses ordinaires**

Année	MS en MDH	RO en MDH	DO en MDH	MS/RO en %	MS/DO en %
2008	75 404	186 298	157 036	40,47	48,02
2009	85 510	172 596	152 733	49,54	55,99
2010	89 504	174 110	162 020	51,41	55,24
2011	95 666	186 979	194 214	51,16	49,26
2012	104 047	198 335	215 623	52,46	48,25
2013	109 762	206 890	209 527	53,05	52,39
2014	116 460	213 577	210 436	54,53	55,34
2015	118 830	216 112	213 834	54,99	55,57
2016	120 015	212 411	216 903	56,50	55,33

Source : lois de finances

51. En 2016, une part de 55,3% des dépenses ordinaires de l'Etat est affectée aux dépenses du personnel. La masse salariale a absorbé, la même année, 56,5% des recettes ordinaires. Le rapport de la masse salariale aux recettes ordinaires est en évolution continue, passant de 40,5% en 2008 à 56,5% en 2016. Cette situation réduit les marges de compression du budget de fonctionnement, ce qui limite, par conséquent, les choix budgétaires des pouvoirs publics en termes, notamment d'allocation de budgets à l'investissement. Les graphiques suivants illustrent le poids de la masse salariale en 2016 :

<sup>1</sup>Rapport de Bank Al Maghrib, 2013.

<sup>2</sup>Site de la Banque Mondiale, données sur la Tunisie.

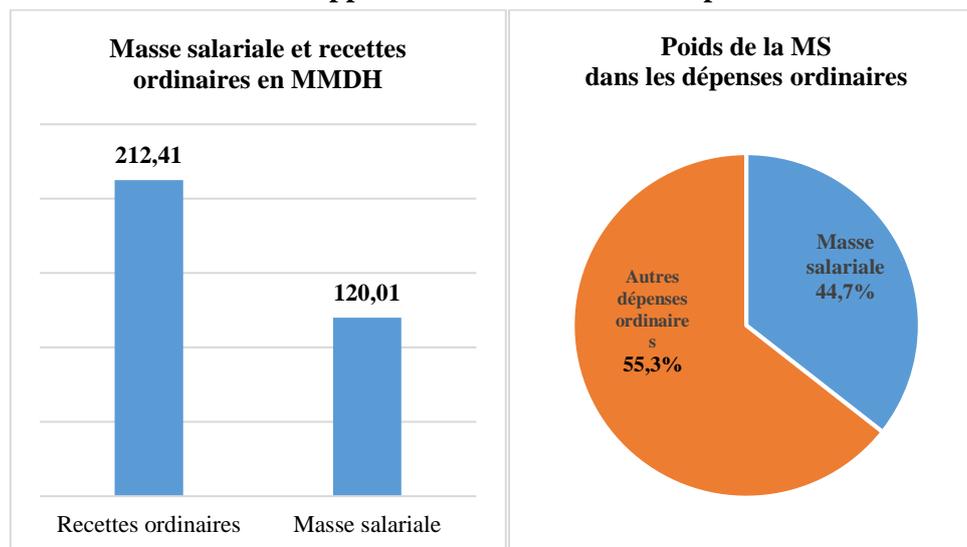
<sup>3</sup>Rapport de BAM (2013), calculs effectués sur la base de données de l'OIT pour la période 2009-2011.

<sup>4</sup>La masse salariale de l'Etat : Enjeux et leviers, Cour des comptes française, Communication à la Commission des Finances du Sénat, France, juillet 2015.

<sup>5</sup>La masse salariale considérée ici englobe en plus des rémunérations brutes, les cotisations sociales qui incombent à l'Etat-employeur.

<sup>6</sup>Par recettes ordinaires, on entend les recettes hors privatisation et produits de la dette. Les dépenses ordinaires désignent les dépenses de fonctionnement augmentées des intérêts de la dette.

**Graphique n°2 : Masse salariale rapportée aux recettes et aux dépenses ordinaires en 2016**



52. L'évolution de la masse salariale, est attribuable à l'augmentation continue des effectifs dans la fonction publique d'une part, et aux revalorisations successives des rémunérations d'autre part. Le tableau suivant donne l'évolution de la masse salariale comparée à celle des effectifs des fonctionnaires durant la période 2008-2016 :

**Tableau n°9 : Evolution de la masse salariale et des effectifs des fonctionnaires de l'Etat**

Année	Effectif du personnel <sup>1</sup>	Évolution des effectifs (en %)	Masse salariale (en MMDH)	Évolution de la MS (en %)
2008	534645	-	75 404	-
2009	542670	1,3	85 510	13,4
2010	560497	2,0	89 504	4,7
2011	566718	1,1	95 666	6,9
2012	571854	1,3	104 047	8,8
2013	577634	1,2	109 762	5,5
2014	578057	0,5	116 460	6,1
2015	585503	0,9	118 830	2,0
2016	583 071	-1,6	120 015	1,0
<b>TCAM</b>		<b>0,97</b>		<b>5,3</b>

53. Entre 2008 et 2016, la masse salariale a augmenté de 59% alors que la progression des effectifs n'a été que de 9% sur toute la période.

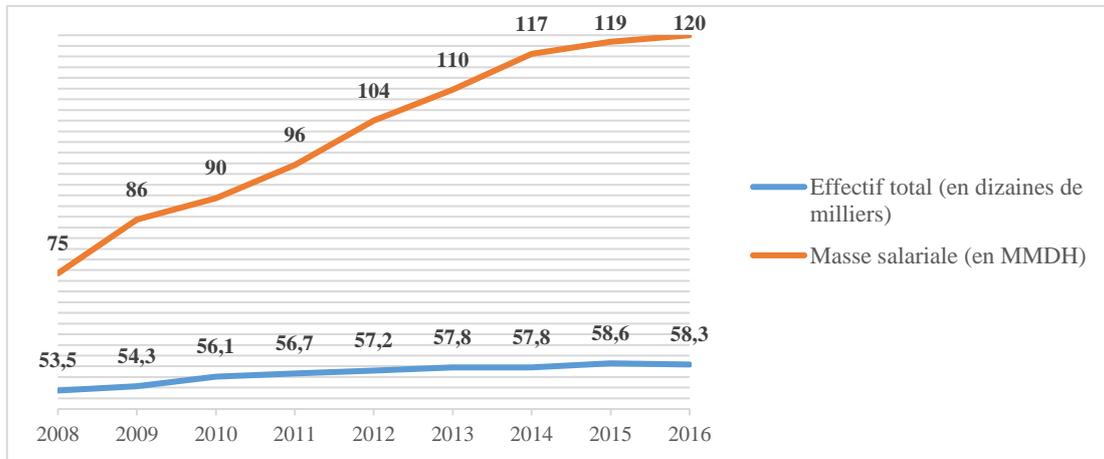
54. Après la baisse constatée en 2006 suite à l'opération de départ volontaire à la retraite<sup>2</sup>, la masse salariale a repris son évolution à des rythmes élevés. En moyenne, elle a augmenté annuellement de 5,3% alors que le taux de croissance annuel moyen de l'effectif du personnel n'a été que de 0,97%. Ce décalage a été plus manifeste en 2009, 2011, 2012 et 2014 où la masse salariale a augmenté respectivement de 13,4%, de 6,9%, de 8,8% et de 6,1% contre des évolutions des effectifs de 1,3%, de 1,1%, de 1,3% et de 0,5%.

<sup>1</sup>Il s'agit de l'effectif budgétaire des fonctionnaires civils (source : Rapport sur les ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances de l'année 2017).

<sup>2</sup>L'opération du départ volontaire à la retraite avait permis de ramener la masse salariale de 12,5% du PIB en 2005 à moins de 10% en 2006.

55. Le graphique suivant illustre le rapprochement entre l'évolution de la masse salariale avec celle des effectifs des fonctionnaires civils de l'Etat :

**Graphique n°3 : Évolution de la masse salariale et des effectifs de la fonction publique**



56. Le graphique ci-dessus montre une évolution de la masse salariale plus marquée que celle des effectifs. La progression de la masse salariale découle donc surtout des niveaux de rémunération qui ont augmenté suite aux différentes décisions de revalorisation salariale qui étaient souvent prises en réponses à des circonstances exceptionnelles. Ces mesures de revalorisation salariale et de promotion exceptionnelle consenties dans le cadre du dialogue social se traduisent, parfois, par des dépassements des crédits disponibles qui avaient un caractère évaluatif<sup>1</sup>. Ci-après les principales mesures prises dans ce sens, depuis 2008.

- **Reclassement du personnel des échelles 1 à 4 dans des échelles supérieures**

57. Un autre facteur contribuant à cette augmentation réside dans l'adoption en 2010, du décret n°02.10.62 mettant fin au recrutement dans les échelles 1 à 4 et le reclassement du personnel concerné dans les échelles de rémunération supérieures. Ce reclassement a bénéficié à un effectif de 115 444 fonctionnaires dont 38 270 fonctionnaires de l'Etat avec un coût de 334 MDH. Le tableau suivant donne la répartition de l'effectif concerné par cette mesure avec la ventilation du coût engendré entre les trois catégories d'administrations :

**Tableau n°10 : Bénéficiaires et coûts du reclassement à l'échelle de rémunération n°5**

Secteur	Effectif des bénéficiaires	Coût (en MDH)
Collectivités territoriales	67 947	902
Etat	38 270	334
Etablissements publics	9 227	136
<b>Total</b>	<b>115 444</b>	<b>1 372</b>

**Source : Rapport du MRAFP, « Bilan des activités, 2011 »**

- **Augmentation généralisée des salaires des fonctionnaires**

58. Le Gouvernement avait décidé, en 2011, une augmentation générale des salaires, d'un montant nominal mensuel net de 600 DH par fonctionnaire. Cette décision, qui a été prise par

<sup>1</sup>Selon l'article 69 de la loi organique n°130.13 relative à la loi de finances, le caractère limitatif des crédits de personnel a été appliqué à partir de la loi de finances de 2017.

les pouvoirs publics dans un contexte de pression sociale a mobilisé une enveloppe budgétaire exceptionnelle de 8,6 MMDH<sup>1</sup>, soit 1,05% du PIB en 2011.

59. D'autres mesures ont concerné les avancements de grade. D'une part, le quota annuel de promotion a été relevé de 28% à 30% à partir de janvier 2011 et à 33% à partir de janvier 2012. D'autre part, il a été institué au même titre, un système de plafonnement à 4 ans du nombre d'années d'attente pour bénéficier de la promotion de grade hors quota. La charge annuelle correspondante à ces avancements avait atteint près de 1,98 MMDH au titre de l'année 2012 avec un rappel de 2,2 MMDH<sup>2</sup>, soit au total 4,3% de la masse salariale de la même année.

• **Augmentation du salaire net minimum dans la fonction publique**

60. En avril 2014, le Gouvernement s'est engagé, dans le cadre du dialogue social, avec les centrales syndicales, d'augmenter le salaire net minimum dans la fonction publique pour atteindre 3 000 DH au lieu de 2 800 DH par mois. Cette décision, ayant profité à près de 53 000 fonctionnaires<sup>3</sup>, a pris effet à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014 et s'est traduit par une répercussion financière annuelle supplémentaire de près de 160 MDH.

61. Il ressort de cette analyse que l'évolution de la masse salariale reflète en premier lieu les améliorations considérables des niveaux des rémunérations du personnel de l'Etat<sup>4</sup>. En effet, entre 2006 et 2016, le salaire moyen net a augmenté de plus de 51,58%<sup>5</sup> en termes nominaux. Par conséquent, le poids élevé de la masse salariale provient davantage du niveau des rémunérations que de l'effectif des fonctionnaires.

62. Ces rémunérations se situent actuellement au-delà de la capacité du pays mesurée en termes de PIB. L'encadré ci-après permet d'illustrer ce constat à travers une comparaison internationale du rapport du salaire net moyen au PIB par habitant et à travers la comparaison des niveaux de salaire entre les secteurs public et privé :

**Niveaux élevés des salaires des fonctionnaires par rapport au PIB au Maroc**

A travers une comparaison internationale, le niveau de rémunération dans la fonction publique au Maroc est parmi les plus élevés. En effet, la rémunération moyenne dans la fonction publique marocaine se situe autour de 3 fois le PIB par habitant, contre environ 2,5 en moyenne pour la région MENA et 1,5 au niveau mondial<sup>6</sup>.

Le rapport du salaire moyen public au PIB par habitant est de 1 en Espagne et en Egypte et de 1,2 en France<sup>7</sup>.

<sup>1</sup>Rapport « Bilan des activités du MRAFP », 2011.

<sup>2</sup>Ministère de l'Economie et des finances.

<sup>3</sup>Projet de loi de finances de l'année 2016.

<sup>4</sup>En plus des mesures ayant porté la masse salariale à la hausse, le personnel de l'Etat avait bénéficié d'autres augmentations sous forme de baisse des niveaux d'imposition des revenus. En effet, en application des accords conclus lors du dialogue social de 2008, 2009 et 2010, les salaires nets des fonctionnaires ont connu des augmentations à travers la baisse du niveau d'imposition des revenus (taux de l'IR). Pour la tranche supérieure du revenu, le taux de l'IR a été ramené de 42% en 2009 à 38% en 2010. Le seuil du revenu exonéré a été relevé de 24 000 à 30 000. Parallèlement, les allocations familiales ont été relevées de 150 à 200 DH par enfant.

<sup>5</sup>Le salaire mensuel net moyen était de 5 080 DH en 2006. Il est passé en 2016 à 7 700 DH.

<sup>6</sup>FMI, Rapport n°14/65, Consultation 2013 au titre de l'article IV, Mars 2014.

<sup>7</sup>Rapport annuel de BANK Al-Maghrib, 2013.

Ce niveau élevé de la rémunération apparaît aussi dans la comparaison avec le secteur privé au Maroc où le salaire mensuel moyen s'établit à 4 932 DH<sup>1</sup>. Le rapport du salaire moyen de la fonction publique au salaire moyen dans le secteur privé est de 1,53. Ce rapport est de 0,7 en Europe et en Asie centrale et de 1,3 dans la région MENA<sup>2</sup>.

63. La comparaison des niveaux de salaires de la fonction publique 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. En d'autres termes, **l'Etat marocain rémunère ses fonctionnaires largement au-delà des moyens de son économie.**

64. Ainsi, la maîtrise de la masse salariale passe nécessairement et en premier lieu par une refonte du système de rémunération. La maîtrise des effectifs contribuerait, dans une mesure relativement moindre, à stabiliser la masse salariale. Toutefois, avant d'envisager toute action sur les effectifs du personnel public, il convient d'abord de se poser la question sur la répartition de la masse salariale par région et par département.

## 2.2. Répartition de la masse salariale par région

65. La répartition de la masse salariale<sup>3</sup> par région ainsi que son rapprochement à la structure du PIB permettent de vérifier si l'allocation des ressources humaines suit ou non une logique économique. Le tableau suivant illustre cette approche :

**Tableau n°11 : Structure de la MS et du PIB par région**

Région	Masse salariale		Produit intérieur brut	
	En MMDH	Structure (%)	En MMDH	Structure (%)
Rabat-Salé-Kénitra	24,2	22,7	150,7	16,3
Casablanca-Settat	18,2	17,1	295,6	32,0
Fès-Meknès	13,5	12,6	86,7	9,4
Marrakech-Safi	10,9	10,2	83,1	9,0
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	9,0	8,5	87,2	9,4
Souss-Massa	7,5	7,0	61,0	6,6
L'Oriental	7,2	6,7	45,1	4,9
Beni Mellal-Khénifra	6,6	6,2	53,9	5,8
Darâa-Tafilalet	4,9	4,6	24,6	2,7
Laâyoune-Sakia El Hamra	2,4	2,2	13,1	1,4
Guelmim-Oued Noun	1,7	1,6	12,1	1,3
Dakhla-Oued-Eddahab	0,6	0,6	9,2	1,0
<b>Total</b>	<b>106,8</b>	<b>100,0</b>	<b>923,7</b>	<b>100,0</b>

**Source : Données du MEF et du HCP, traitement Cour des comptes**

66. Le tableau ci-dessus montre que plus de 71% de la masse salariale est concentrée dans cinq régions (Rabat-Salé-Kénitra, Casablanca-Settat, Fès-Meknès, Marrakech-Safi et Tanger-Tetouan-Al Hoceima).

67. La région de Rabat-Salé-Kénitra concentre une part de 22,7% de la masse salariale, cette concentration serait attribuable à la concentration des services centraux à Rabat. Pour les autres régions, il importe de rapprocher la part de la masse salariale de chaque région à sa contribution

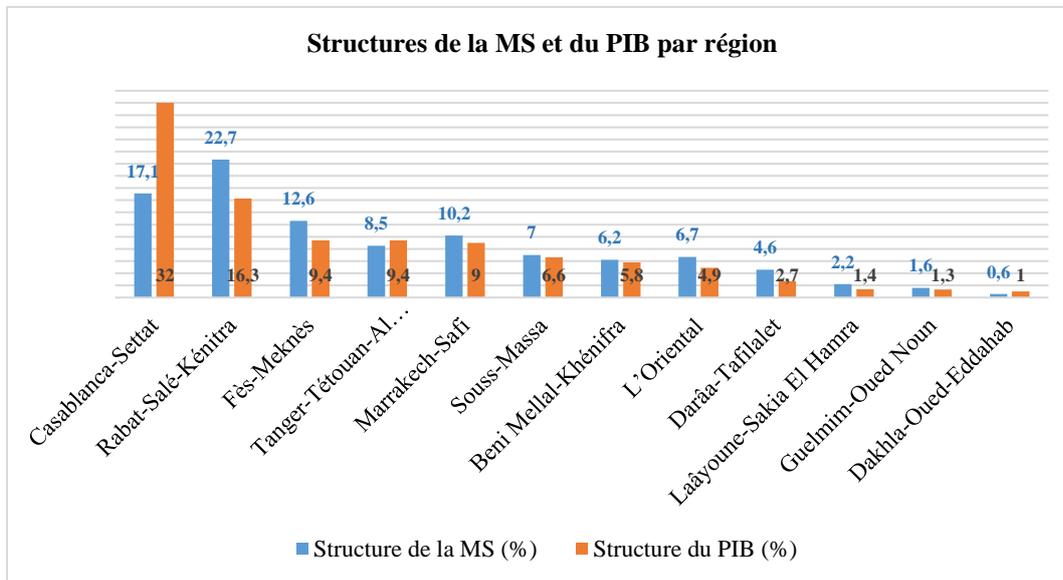
<sup>1</sup>Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS), Rapport annuel, 2015.

<sup>2</sup>Rapport annuel de BANK Al-Maghrib, 2013.

<sup>3</sup>La masse salariale considérée ici comprend la somme des rémunérations brutes. Les données publiées par le MEF n'intègrent pas encore les cotisations sociales dans les dépenses du personnel.

au PIB afin de vérifier l'existence d'éventuels rapports. Le graphique ci-dessous illustre ce rapprochement :

**Graphique n°4 : Comparaison des structures de la MS et du PIB par région**



**Source des données : HCP (PIB) et MEF (MS)**

68. Le graphique ci-dessus montre l'absence de corrélation entre la masse salariale dans chaque région et sa contribution au PIB. Ainsi, la région de Casablanca-Settat dont la contribution au PIB est la plus élevée (32%) et qui compte l'effectif le plus élevé de la population (6 861 739 habitant<sup>1</sup>) ne dispose que de 17,1% de la masse salariale de l'Etat tandis que des régions peu productives comme Fès-Meknès se trouvent relativement sur-dotées en termes de ressources humaines (12,6% de masse salariale) alors que sa contribution au PIB n'est que de 9,4%.

69. Il en découle une répartition du personnel public sans lien avec les dimensions économique et démographique. Aussi, y-a-t-il lieu de rappeler que la raison d'être du service public, et surtout de sa principale ressource, le personnel, est d'être au service des usagers qui sont principalement la population et les entreprises qui produisent la richesse.

70. La masse salariale régionale rapportée au PIB de chaque région permet d'affiner encore l'analyse en repérant les régions qui présentent des ratios de masse salariale/PIB supérieurs ou inférieurs au taux national. Cette analyse permettrait de situer les potentiels de redéploiements interrégionaux des effectifs. Le tableau suivant illustre cette approche à partir des données de la masse salariale au titre de l'année 2016 et du PIB :

<sup>1</sup>RGPH, 2014, Haut-commissariat au Plan (HCP).

**Tableau n°12 : Ratio de la masse salariale sur le PIB<sup>1</sup> par région**

Région	MS (en MMDH)	PIB en MMDH	Ratio MS/ PIB (%)
Rabat-Salé-Kénitra	24,2	150,7	16,1
Casablanca-Settat	18,2	295,6	6,2
Fès-Meknès	13,5	86,7	15,6
Marrakech-Safi	10,9	83,1	13,1
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	9,0	87,2	10,3
Souss-Massa	7,5	61,0	12,3
L'Oriental	7,2	45,1	15,9
Beni Mellal-Khénifra	6,6	53,9	12,3
Drâa-Tafilalet	4,9	24,6	20,1
Laâyoune-Sakia El Hamra	2,4	13,1	18,1
Guelmim-Oued Noun	1,7	12,1	13,9
Dakhla-Oued-Eddahab	0,6	9,2	7,0
<b>Total national</b>	<b>106,78</b>	<b>923,7</b>	<b>11,6</b>

**Source : Données du MEF sur la MS et du HCP sur le PIB**

71. Le ratio de la masse salariale sur le PIB se situe dans une fourchette de 6,2% à 20,1%. En dehors de la région de Rabat-Salé-Kénitra dont le ratio est de 16,1%, les régions de Drâa-Tafilalet, Laâyoune-Sakia El Hamra et l'Oriental affichent des ratios supérieurs à la moyenne nationale, avec respectivement 20,1%, 18,1% et 15,9%. En revanche, les régions de Casablanca-Settat et de Tanger-Tétouan-Al Hoceima affichent des ratios de masse salariale sur le PIB de 6,2% et de 10,3%.

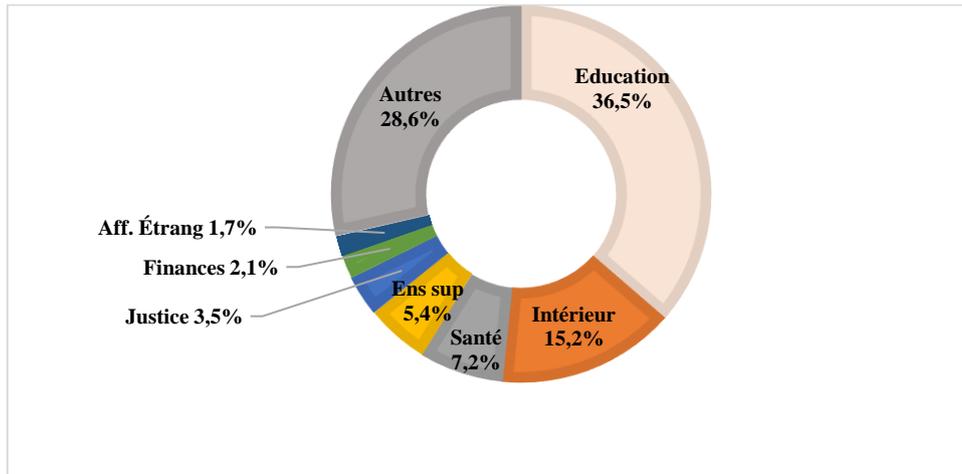
72. Si tout usager (entreprise ou citoyen) est en droit de recevoir les services publics de base, la prise en compte des dimensions démographique et économique devrait guider les choix des pouvoirs publics pour définir les critères à la base de l'allocation territoriale du personnel administratif. Dans cette optique, il serait opportun de procéder à des redéploiements interrégionaux à même d'établir un équilibre dans l'allocation des ressources humaines sur la base des potentialités économiques de chaque région. Ces redéploiements gagneraient à être accompagnés par des mesures de déconcentration en termes budgétaires et en termes de pouvoirs de décision.

### **2.3. Répartition de la masse salariale par département ministériel**

73. L'analyse de la masse salariale par département permettrait d'identifier les sureffectifs et les sous-effectifs potentiels dans chaque département. Cette analyse permettrait alors d'orienter les efforts de réforme vers les départements qui consomment le plus en termes de dépenses de personnel. Le graphique suivant illustre la répartition de la masse salariale par département au titre de l'année 2016 :

<sup>1</sup>HCP, structure du PIB par région en 2014 (derniers chiffres disponibles en 2017).

**Graphique n°5 : Répartition de la masse salariale par département ministériel**



**Source : loi de finances 2016**

74. Le graphique ci-dessus montre que près de 59% de la masse salariale est concentré dans trois départements, à savoir celui de l'Education nationale avec 36,5%, suivi de de l'Intérieur et de la Santé avec respectivement 15,2% et 7,2%. Quatre autres départements consomment, ensemble, 12,7% de cette masse salariale (Département de l'Enseignement supérieur, de la Justice, de l'Economie et finances, et des affaires étrangères). Le reste, soit 28,6% de la masse salariale est réparti entre les autres départements ministériels et institutions étatiques.

75. Il est vrai que la concentration de la masse salariale dans des départements dont les missions sont difficilement compressibles rendrait moins pertinente la question des effectifs que celle de leur déploiement et de leur rentabilité. Néanmoins, les investigations menées par la mission au niveau du département de l'Education nationale ont permis de remarquer que dans la pratique, les effectifs du personnel sont largement sous optimisés. De même, les données communiquées par le Ministère de la Justice montrent des déséquilibres dans la répartition territoriale des fonctionnaires dus à des sureffectifs dans certaines régions et des sous-effectifs dans d'autres, toutefois, parvenir à corriger ces déséquilibres.

76. Comme il sera développé plus loin (axe IV), le secteur de l'Education qui est le premier employeur public (près de la moitié des effectifs du personnel civil de l'Etat) et qui mobilise le premier budget sectoriel n'arrive pas à produire une offre et des performances scolaires à la hauteur des ressources mobilisées alors que d'autres pays y parviennent avec moins de ressources. Le défi n'est donc pas lié à la mobilisation de moyens, mais plutôt au manque d'efficacité et d'efficience qui se traduit par un faible rendement.

77. Le déploiement des enseignants sur le territoire national fait que plus de 90% des enseignants du cycle secondaire qualifiant ne s'acquittent pas de la charge horaire qui leur est impartie (ces taux sont de 73,9% dans le cycle secondaire collégial et de 11,6% dans le cycle primaire). Les déséquilibres en termes d'effectifs de personnel ont été identifiés aussi au Ministère de la Justice ; les services de ce département sont parvenus à définir la taille optimale de chaque structure en termes d'effectif de fonctionnaires et par conséquent d'identifier des sureffectifs dans des juridictions et des sous-effectifs dans d'autres.

78. Dès lors, il est opportun de mener une réflexion afin de tirer pleinement profit des ressources humaines dont dispose chaque structure. Une telle réflexion devrait aboutir à une refonte de l'organisation du travail de sorte que chaque fonctionnaire s'acquitte de la charge qui lui est assignée. Aussi, une clarification et délimitation des missions de chaque structure administrative et leur déclinaison sur les tâches imparties à chaque fonctionnaire permettraient de repérer des opportunités de redéploiement entre les régions au sein d'un même département et d'envisager le redéploiement du surplus éventuel vers d'autres départements en manque d'effectifs.

79. Le Ministère de l'Intérieur est le deuxième département en termes du nombre de personnel avec près de 20% des effectifs de la fonction publique. L'effectif des fonctionnaires de ce département est constitué principalement (plus de 61%) du personnel de sécurité relevant des corps de la Direction générale de la sûreté nationale (DGSN) et de la Protection civile. Ce département a bénéficié de la part la plus importante (30,7%) des postes budgétaires créés depuis 2007, en raison de ses besoins pressants en termes de ressources humaines. Le tableau ci-dessus illustre la cadence de création des postes budgétaires bénéficiant au Ministère de l'Intérieur :

**Tableau n°13 : Créations de postes budgétaires au Ministère de l'Intérieur depuis 2007**

Année	Total des créations (tous départements)	Nombre de créations au département de l'Intérieur	En %
2007	7 000	2 000	28,6
2008	16 000	5 400	33,8
2009	12 820	3 800	29,6
2010	23 820	8 000	33,6
2011	18 802	6 000	31,9
2012	26 204	8 880	33,9
2013	24 340	6 400	26,3
2014	17 975	4 000	22,3
2015	22 510	7 600	33,76
2016	25 998	7 500	28,9
<b>Total</b>	<b>169 471</b>	<b>52 080</b>	<b>30,7</b>

Source : lois de finances

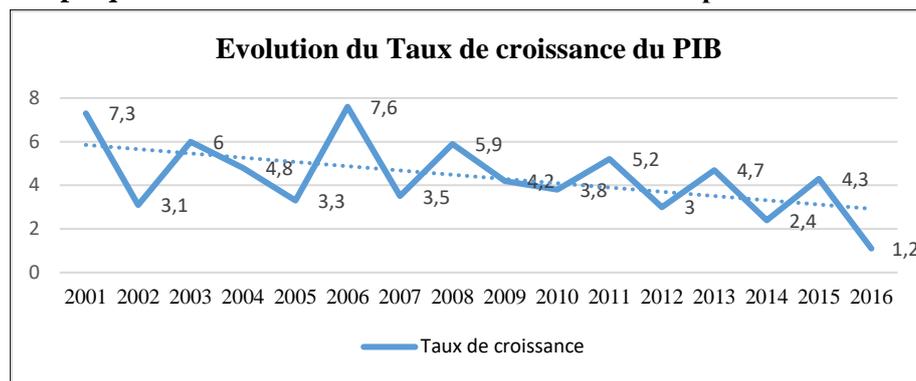
### 3. Fonction publique de l'Etat : tendances et perspectives

80. Dans un contexte de pression budgétaire, la progression linéaire des dépenses du personnel de l'Etat, difficilement compressibles, appelle une réflexion pour identifier les leviers de maîtrise de ces dépenses. Cette réflexion est d'autant requise que les perspectives d'évolution de la masse salariale montrent une hausse continue des dépenses salariales.

#### 3.1. Perspectives de l'évolution de la masse salariale

81. L'évolution du poids de la masse salariale est tributaire d'une part, de la cadence de création des postes budgétaires, des revalorisations des salaires suite aux promotions de grades et d'échelon, et des gains engendrés par les départs à la retraite. Il dépend d'autre part du taux de croissance du PIB. Pour estimer les projections du poids de la masse salariale dans le PIB, il importe d'analyser le rythme de croissance de l'économie nationale, depuis 2000. Le graphique suivant illustre la tendance de la croissance économique au Maroc depuis 2000 :

**Graphique n°6 : Évolution de l'économie marocaine depuis 2000**



**Source : Haut-commissariat au Plan**

82. Selon les études du Haut Commissariat au plan<sup>1</sup>, la croissance économique s'est inscrite dans une tendance baissière depuis 2006. Entre 2012 et 2016, le taux de croissance annuel moyen serait de 3,6%.

83. Concernant le volume de la masse salariale, le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre certaines mesures visant la maîtrise de son évolution. En effet, la note d'orientations générales du projet de loi de finances pour l'année 2016 avait appelé à la limitation de la création des postes budgétaires de l'année au minimum nécessaire pour maintenir la qualité des services offerts aux citoyens, tout en activant les mécanismes de redéploiement qui permettront de combler le déficit en effectifs au niveau territorial et sectoriel. Cette note avait incité à une meilleure maîtrise des prévisions des dépenses du personnel, en les limitant à l'enveloppe budgétaire autorisée par la loi de Finances de l'année.

84. Toutefois, les projections<sup>2</sup> 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. Le tableau suivant illustre cette perspective :

**Tableau n°14 : Prévisions de la MS et du PIB au titre de la période 2017-2021**

Année	PIB en MMDH	MS en MMDH	MS en % du PIB
2016	1 013,33	120,0	11,8
2017	1 049,80	125,2	11,9
2018	1 087,60	130,1	12,0
2019	1 126,75	131,8	11,7
2020	1 167,31	135,3	11,6
2021	1 209,34	138,7	11,5

**Source : Rapport du FMI (masse salariale), février 2017, traitement Cour des comptes**

85. La masse salariale s'établirait en 2021 à 138,7 MMDH, soit une hausse de 18,68 MMDH par rapport à 2016. Rapportée au PIB, son poids s'établirait à 11,5% à l'horizon 2021.

86. La validité de ces projections demeure conditionnée par une application rigoureuse des mesures actuelles de maîtrise de la masse salariale, abstraction faite de la survenue

<sup>1</sup>Le Budget Economique Exploratoire 2016, M. Ahmed Lahlimi Alami, Haut-commissaire au plan, Casablanca, juillet 2015 (www.hcp.ma).

<sup>2</sup>Fonds monétaire international, Rapport n°17/36, Consultation 2016 au titre de l'article IV, février 2017.

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 supérieur autour de 3,6%.

87. La rigidité des dépenses salariales, découle principalement du niveau élevé des rémunérations. La maîtrise des effectifs permettrait certes d'atténuer l'évolution 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, le montant des rappels relatifs au changement de grade, à l'avancement d'échelon et autres avait atteint un montant de 3,56 MMDH<sup>1</sup>.

88. Par conséquent, la maîtrise de la masse salariale de l'Etat appelle, en premier lieu, une refonte du système de rémunération en lien avec le système d'évaluation et de promotion. Cette réforme est d'autant requise que l'Etat doit disposer de marges de manœuvre budgétaires pour faire face aux besoins d'investissement générateurs d'emploi.

### **3.2. Opportunité de restructuration des effectifs et de renouvellement des profils**

89. Plusieurs tendances lourdes sont susceptibles d'avoir un impact sur les besoins en personnel et sur le profil des effectifs de la fonction publique au cours des prochaines années. En effet, les besoins changeants de l'Administration appellent une réflexion sur les moyens à même de disposer de profils adéquats dans le futur.

90. Actuellement, la fonction publique marocaine n'est pas en situation de sureffectif. Toutefois, par rapport au niveau économique du pays, elle s'avère couteuse, ce qui appelle des mesures pour maîtriser la masse salariale. L'encadré ci-après, donne une synthèse des conclusions issues de trois rapports d'institutions internationales qui confirment ce constat :

#### **L'effectif de la fonction publique marocaine vu par les institutions internationales**

Le constat fait par la Cour des comptes est corroboré par les analyses des institutions internationales. Ainsi, la Banque africaine de développement (BAD) considère que globalement, la fonction publique marocaine ne souffre pas d'une pléthore d'effectifs mais d'une répartition déséquilibrée des effectifs entre les ministères et entre les régions<sup>2</sup>. Ceci est également confirmé par la Banque Mondiale, dans son rapport portant sur le quatrième prêt de politique de développement pour la réforme de l'Administration publique, qui précise que « bien que les effectifs de l'Administration publique marocaine ne soient pas pléthoriques par comparaison à des pays similaires, le profil des compétences et les couvertures géographique et sectorielle ne correspondent pas aux besoins réels qui permettraient d'assurer une prestation efficace des services ».

Cette conviction est partagée également par une étude menée par l'OCDE (SIGMA) sur l'Administration marocaine qui conclut que la fonction publique marocaine a un effectif

<sup>1</sup>Rapport sur les ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances 2017.

<sup>2</sup>Ce constat a été confirmé dans les rapports d'achèvement des PARAP (I, II et III).

relativement réduit mais couteux<sup>1</sup>. Cette étude conclut, par ailleurs, sur l'urgence de réformer le système de rémunération.

91. Si les effectifs des fonctionnaires ne sont pas pléthoriques 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 se résument à limiter les recrutements à un strict nécessaire, et ce à travers des redéploiements pour pallier les déséquilibres de répartition du personnel.

92. Comme il a été souligné plus haut, certains départements ministériels connaissent des sureffectifs potentiels dégagés de la sous optimisation des ressources humaines dont ils disposent. Cette situation appelle une réflexion urgente pour y remédier. Toutefois, la détermination de l'effectif optimal du personnel (en nombre et en profils) nécessite une maîtrise de l'organisation et des missions de chaque entité.

93. Quant au déploiement de l'Administration sur le territoire national, des déséquilibres sont constatés dans la répartition régionale des effectifs des fonctionnaires civils. Ce déploiement s'avère, actuellement, en déconnexion avec les dimensions économique et démographique des territoires. La prise en compte de ces dimensions revêt un caractère essentiel et appelle des réformes urgentes afin que le service public soit véritablement au service de l'économie et réponde avec efficacité aux attentes des usagers et aux besoins de la régionalisation avancée du pays.

#### **Réponse du MRAFP**

Pour une meilleure répartition du personnel, des tentatives ont été initiées notamment par l'adoption de la mobilité des fonctionnaires appartenant au corps interministériel, la mise à disposition, le détachement et la mobilité interne (article 64 du SGFP). Cependant, ces initiatives n'ont pas donné de résultats visibles.

94. Par ailleurs, la structure démographique des fonctionnaires laisse prévoir des départs à la retraite de plus en plus importants, puisque près de 32% des fonctionnaires ont un âge supérieur à 45 ans en 2017<sup>2</sup>. Cette situation constitue une opportunité pour amorcer des réformes en profondeur de la gestion des ressources humaines au sein du secteur public avec un reprofilage des effectifs dans le sens de correspondre aux besoins de l'Administration de demain. Lesdites réformes gagneraient en efficacité en saisissant l'opportunité du développement rapide des technologies de l'information et de communication, notamment par le développement des services en ligne et l'automatisation des tâches.

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

---

<sup>1</sup>SIGMA, Etude comparative sur « la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique », réalisée par des pairs européens en coopération avec le MFPA, 2011.

<sup>2</sup>Rapport sur les ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances 2017.

96. En plus de la nécessité de corriger les déséquilibres constatés dans le déploiement territorial du personnel et dans sa répartition par département, l'optimisation des ressources humaines passerait également par la recherche de gains de productivité et notamment par la maîtrise du temps de travail des fonctionnaires.

### **3.3. Besoin d'optimisation du temps de travail des fonctionnaires**

97. Face à des durées de travail effectives très variables dans l'ensemble des administrations publiques par rapport à leur durée réglementaire, il importe de mettre en place les moyens à même de s'assurer que la durée effective corresponde à la durée réglementaire. En effet, à missions inchangées, une augmentation de la durée effective du travail pourrait dégager un potentiel équivalent en jours/hommes et atténuer ainsi les besoins en personnel découlant des départs à la retraite pour maintenir les recrutements à un niveau supportable.

98. Or, la charge horaire réglementaire n'est pas accomplie d'une façon homogène et la durée effective de travail dans la fonction publique demeure très 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<sup>1</sup>.

99. Dans le secteur de l'éducation nationale, en plus de l'ampleur des absences (justifiées ou non) qui fait perdre au secteur un potentiel important de ses ressources humaines, une part importante des enseignants (90% des enseignants du cycle secondaire qualifiant et 74% du cycle secondaire collégial) n'assument pas toute la charge horaire qui leur est impartie à cause, notamment, de l'inadéquation entre le déploiement des enseignants et la taille des structures scolaires.

100. Dans les autres administrations publiques, la durée de travail fixée à 37,5 heures par semaine (7 heures et 30 minutes par jour<sup>2</sup>) n'est pas observée rigoureusement et l'Administration est encore loin d'imposer l'accomplissement de cette durée réglementaire. Il en résulte des marges pour l'optimisation de ce temps qui pourrait constituer un levier important pour la maîtrise de la masse salariale.

101. Même pour le temps de travail réglementaire, sa durée hebdomadaire reste en deçà de ce qui est pratiqué dans d'autres pays. L'encadré ci-après donne des exemples de durées hebdomadaires de travail dans certains pays :

#### **Durée hebdomadaire de travail dans les administrations publiques**

Avec une durée de travail hebdomadaire de 37,5 heures, le temps de travail des fonctionnaires au Maroc est comparable à ce qui est pratiqué en Espagne et au Royaume uni (37 heures). Cette durée est de 36 heures en Italie et de 35 heures en France. En revanche, elle demeure en deçà

<sup>1</sup>Ce constat sera développé dans l'axe II.

<sup>2</sup>Article premier du décret n°02.05.916 du 20 juillet 2005 fixant les jours et les heures de travail dans les administrations publiques et les collectivités locales. Ce décret fixe les horaires de travail journalier de 8h30 à 16h30 avec une pause de 30 minutes pour le déjeuner et 1 heure pour accomplir la prière du vendredi.

du volume horaire en vigueur en Allemagne (41 heures), en Suède, Corée du sud et Etats unis (40 heures) et au Japon (38,5 heures)<sup>1</sup>.

102. Si l'optimisation du temps de travail pourrait contribuer à 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 accompagnée 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.

### **3.4. Nécessité de rationaliser les dépenses salariales**

103. L'évolution inquiétante de la masse salariale découle essentiellement de la progression des niveaux de salaires. La maîtrise des effectifs ne suffirait pas à contenir cette progression. Il importe donc d'œuvrer à optimiser le potentiel existant en ressources humaines.

104. À ce titre, force est de constater le manque de vision clairement définie chez les pouvoirs publics lors des négociations du dialogue social. En effet, ces négociations ne sont pas saisies par le Gouvernement pour exiger, en contrepartie des revalorisations salariales, des objectifs à assigner aux bénéficiaires en termes de qualité de prestations qui leur incombent. A titre d'exemple, le Gouvernement tient à réserver chaque année une enveloppe de 13,2 MMDH pour honorer ses engagements au titre de l'accord conclu dans le cadre du dialogue social du 26 avril 2011<sup>2</sup> (augmentation généralisée des salaires mensuels d'un montant nominal de 600 DH et relèvement du salaire minimum à 3 000 DH) sans aucun engagement supplémentaire exigé de la part des bénéficiaires.

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

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

106. La fonction publique territoriale constitue le deuxième versant de la fonction publique après celle de l'Etat. Avec un effectif de 147 637 fonctionnaires<sup>3</sup>, elle représente plus de 20%<sup>4</sup> de la fonction publique civile. Le personnel des collectivités territoriales est régi par un statut particulier établi par le décret n°02.77.738 du 27 septembre 1977.

107. La répartition du personnel des collectivités territoriales montre la prédominance du niveau communal. Le tableau suivant donne la répartition de ce personnel entre les catégories de collectivités territoriales :

---

<sup>1</sup>Contribuables associés : Organisme d'intérêt général (France), dans « Fonction publique française : le dernier dinosaure », Une analyse comparative de la situation des fonctionnaires dans 16 pays de l'OCDE, Etude réalisée en collaboration avec l'Institut de Recherches Economiques et Fiscales (IREF), juin 2014.

<sup>2</sup>Réponse du Chef du Gouvernement lors de la séance mensuelle relative à la politique publique à la chambre des conseillers au sujet du dialogue social, le 12 janvier 2016.

<sup>3</sup>DGCL, chiffres de l'année 2014.

<sup>4</sup>En 2014, l'effectif de la fonction publique civile s'élève à 577 277 fonctionnaires.

**Tableau n°15 : Effectif des fonctionnaires des collectivités territoriales en 2014**

Collectivités territoriales	Effectif employé	En %
<b>Régions</b>	414	0,3
<b>Préfectures et provinces</b>	25 741	17,4
<b>Communes</b>	121 362	82,2
<b>Groupements de communes</b>	120	0,1
<b>Total</b>	<b>147 637</b>	<b>100</b>

Source : DGCL, chiffres de l'année 2014

108. Le personnel des collectivités territoriales est concentré essentiellement au niveau des communes avec 82,2% de l'effectif, suivi des préfectures et provinces qui regroupent 25 668 fonctionnaires, soit 17,4% de l'effectif. Les 12 régions ne comprennent que 414 fonctionnaires, soit 0,3% du total.

#### 4.1. Répartition par catégorie d'emploi

109. La fonction publique locale est dominée par les catégories de personnel d'exécution et de main d'œuvre dont l'effectif s'élève à 97 593 agents, soit plus de 66% de l'effectif total des collectivités territoriales. Le tableau ci-dessous donne la répartition du personnel par catégorie d'emploi et par type de collectivité territoriale :

**Tableau n°16 : Personnel des collectivités territoriales par type de collectivité**

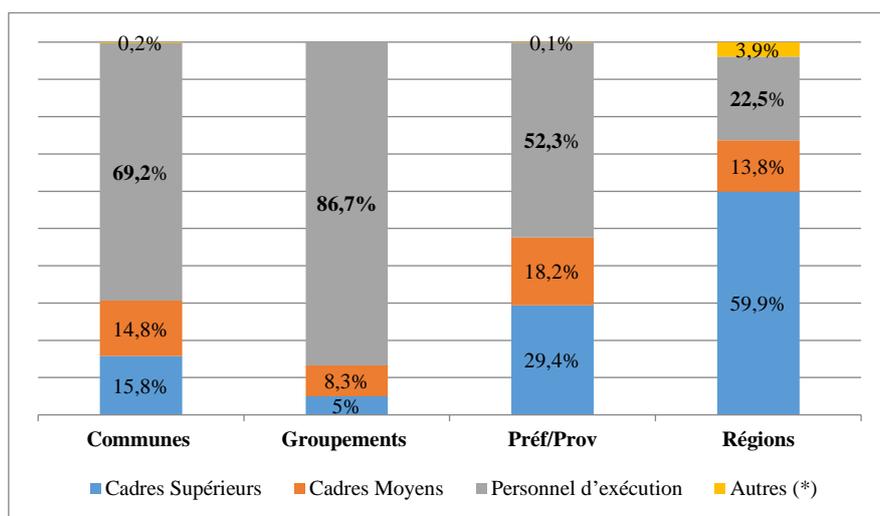
Catégorie d'emploi	Total	Communes	Groupements de communes	Préfectures et provinces	Régions	En %
<b>Cadres Supérieurs</b>	<b>27 009</b>	<b>19 183</b>	<b>6</b>	<b>7 572</b>	<b>248</b>	<b>18,29</b>
Administratifs	18 512	12 652	6	5 649	205	12,54
Techniques	8 497	6 531	0	1 923	43	5,76
<b>Cadres Moyens</b>	<b>22 749</b>	<b>18 002</b>	<b>10</b>	<b>4 680</b>	<b>57</b>	<b>15,41</b>
Administratifs	9 114	7 418	3	1 671	22	6,17
Techniques	13 637	10 584	7	3 009	37	9,24
<b>Personnel d'exécution</b>	<b>97 593</b>	<b>83 935</b>	<b>104</b>	<b>13 461</b>	<b>93</b>	<b>66,10</b>
<b>Autres (*)</b>	<b>286</b>	<b>242</b>	<b>0</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>0,19</b>
<b>Total</b>	<b>147 637</b>	<b>121 362</b>	<b>120</b>	<b>25 741</b>	<b>414</b>	<b>100</b>

Source : DGCL, chiffres de l'année 2014

(\*) Avocats conseil, Professeurs des beaux-arts, Professeurs de musique et conseillers,

110. La répartition du personnel par catégorie montre que les cadres supérieurs et moyens représentent respectivement 18,3% et 15,4% de l'effectif total contre une part de 66,1% de l'effectif des agents d'exécution. La prédominance de la catégorie du personnel d'exécution est plus marquée dans les communes. En moyenne, 69,2% des effectifs des communes relèvent de cette catégorie. Le graphique suivant illustre cette répartition :

**Graphique n°7: Personnel des collectivités territoriales par catégorie d'emploi**



**Source de données : DGCL, chiffres de l'année 2014**

111. Le personnel des communes est constitué essentiellement du personnel d'exécution et de main d'œuvre. Cette catégorie constitue respectivement 69,2% et 86,7% des effectifs dans les communes et les groupements, contre un effectif des cadres supérieurs respectivement de 15,8% et 5,0%. En revanche, les cadres supérieurs représentent 59,9% des effectifs des régions et 29,4% des effectifs des préfectures et provinces.

#### 4.2. Répartition du personnel des collectivités territoriales par région

112. Le déploiement territorial des fonctionnaires des CT est censé répondre aux besoins de la population au niveau des différentes régions et aux exigences des missions de chaque catégorie de CT. Or, la répartition des effectifs de ce personnel par région fait apparaître de grandes disparités comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n°17 : Personnel de la fonction publique territoriale par région**

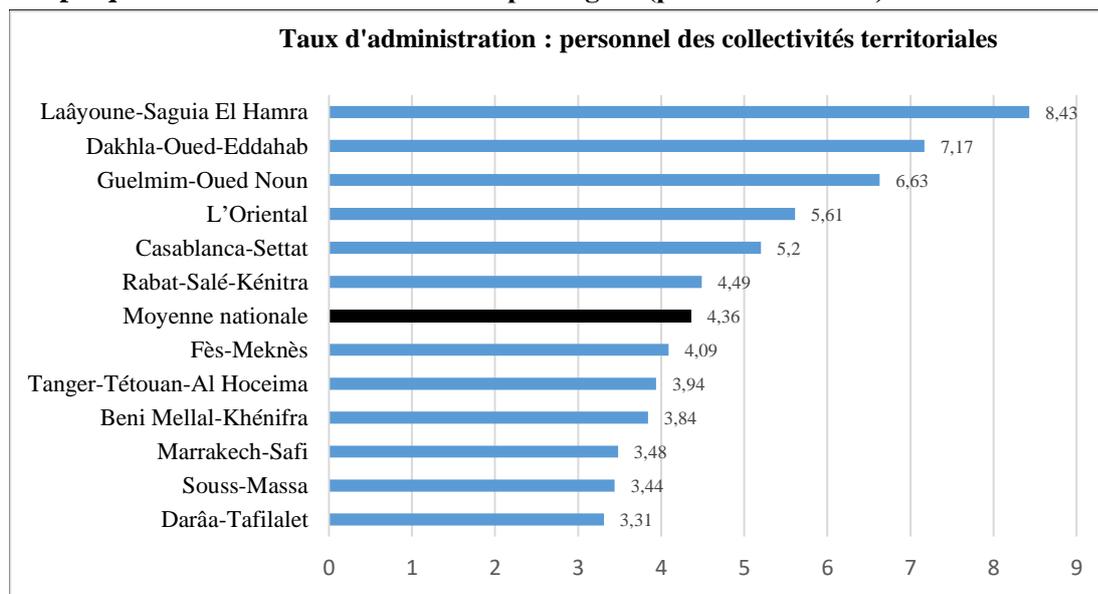
Région	Effectif des fonctionnaires	Structure par région	Population légale	Taux d'administration <sup>1</sup>
Eddakha-Oued Eddahab	1025	0,7	142 955	7,17
Laayoune Sakia El Hamra	3099	2,1	367 758	8,43
Rabat -Salé - Kenitra	20554	13,9	4 580 866	4,49
Souss -Massa	9210	6,2	2 676 847	3,44
Draa - Tafilalet	5407	3,7	1 635 008	3,31
Guelmim - Oued Noun	2876	1,9	433 757	6,63
Marrakech-Safi	15752	10,7	4 520 569	3,48
Oriental	12980	8,8	2 314 346	5,61
Casablanca-Settat	35691	24,2	6 861 739	5,20
Beni Mellal -Khénifra	9692	6,6	2 520 776	3,84
Fès-Meknès	17344	11,7	4 236 892	4,09
Tanger-Tetouan -Al Hoceima	13998	9,5	3 556 729	3,94
<b>Total</b>	<b>147 637</b>	<b>100%</b>	<b>33 848 242</b>	<b>4,36</b>

**Source : RGPH et DGCL, chiffres de l'année 2014, traitement Cour des comptes**

113. Le graphique ci-dessous illustre les disparités existantes entre les 12 régions du Royaume en matière d'allocation des ressources humaines :

<sup>1</sup>Nombre de fonctionnaires par 1000 habitants.

**Graphique n°8: Taux d'administration par région (personnel des CT)**



**Source des données : RGPH et DGCL, chiffres de l'année 2014**

114. La lecture du graphique ci-dessus montre que certaines régions se situent largement au-dessus de la moyenne nationale qui est de 4,36 pour 1 000. Après les régions du sud, les régions de l'Oriental et de Casablanca-Settat enregistrent les taux le plus élevé avec respectivement 5,61 et 5,20 pour 1 000 habitants. Les régions du sud connaissent les taux les plus élevés, avec respectivement 8,43 et 7,17 fonctionnaires pour 1 000 habitants dans les régions de Laayoune Sakia El Hamra et Dakhla-Oued Eddahab.

115. D'autres régions sont, par contre, relativement sous-administrées, comme la région de Draa-Tafilalt qui dispose de 3,31 fonctionnaires pour 1 000 habitants seulement. La région de Souss-Massa, appelée à s'ériger en pôle économique ne dispose que de 3,44 fonctionnaires pour 1 000 habitants. Ainsi, convient-il de conclure l'absence de logique économique ou démographique dans la répartition des ressources humaines des collectivités territoriales.

116. A compétences égales, les disparités relevées entre les régions en termes d'effectifs de fonctionnaires pourraient receler un déséquilibre dans la répartition du personnel, dû à des sureffectifs dans certaines collectivités. Ainsi, la question de l'adéquation de ces effectifs avec les besoins réels des collectivités territoriales mérite d'être examinée afin de procéder éventuellement au redimensionnement desdits effectifs. Avec la perspective de mise en place de la régionalisation avancée, le moment serait opportun pour pallier ces dysfonctionnements.

### **4.3. Masse salariale dans les collectivités territoriales**

117. En 2016, les charges de personnel des collectivités territoriales se sont établies à près de 11,16 MMDH représentant 49,9% des dépenses de fonctionnement.

118. Les dépenses du personnel des CT sont réparties à raison de 110 MDH pour les régions, 1 994 MDH pour les préfectures et provinces et 9 056 MDH pour les communes.

119. A l'instar du budget de l'Etat, la structure des dépenses des collectivités territoriales montre que la masse salariale représente la part la plus importante du total des dépenses ordinaires.

Entre 2009 et 2015, cette part est passée de 58% à 52%. Le tableau suivant illustre le poids de la masse salariale par rapport aux dépenses et recettes ordinaires des collectivités territoriales :

**Tableau n°18 : Poids de la MS dans les recettes et les dépenses ordinaires des CT**

Année	Recettes ordinaires (MDH)	Dépenses ordinaires (MDH)	MS (MDH)	Evolution de la MS en %	MS/DO en %	MS/RO en %
2009	25 642	14 293	8 288	-	58	32
2010	27 370	15 527	8 629	4,11	56	32
2011	29 149	17 664	10 020	16,12	57	34
2012	28 746	18 249	10 328	3,07	57	36
2013	31 796	19 900	10 951	6,03	55	34
2014	31 911	20 837	11 018	0,61	53	35
2015	35 626	21 350	11 124	0,96	52	31
<b>TCAM</b>				<b>4,29</b>		

**Source : Rapports annuels de la Cour des comptes, 2014 et 2015**

120. En 2015, les dépenses de personnel constituent plus de 52% des dépenses ordinaires et absorbent 31% des recettes ordinaires.

121. L'accroissement sensible des dépenses de fonctionnement, entre 2009 et 2015, est lié à la hausse des charges de personnel qui ont augmenté de 34,2% avec un taux de croissance annuel moyen de 4,29%. La masse salariale a ainsi progressé 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 automatique qui aboutit à une évolution quasi-systématique dans les grades des agents et qui mobilise de ce fait, des montants importants.

122. Même si le salaire net mensuel moyen dans les collectivités territoriales (5 800 DH<sup>1</sup> en 2013) reste inférieur à celui de la fonction publique de l'Etat et que l'effectif des fonctionnaires a diminué entre 2008 et 2014, le poids de la masse salariale dans le budget des CT reste élevé à cause du système de promotion qui porte la rémunération à la hausse.

123. Au vu de ce qui précède, il serait utile d'examiner la question de l'adéquation entre les ressources humaines dont dispose la fonction publique territoriale avec les missions qu'elle assume ou qu'elle est appelée à assumer dans la cadre de la régionalisation avancée. Un tel examen permettrait d'envisager des mesures de redimensionnement de ces effectifs à même de correspondre au strict nécessaire au bon fonctionnement du service public local. Ces mesures devraient poursuivre un double objectif : pallier les déséquilibres de répartition du personnel et maîtriser le poids de la masse salariale dans les budgets respectifs des collectivités territoriales.

124. Par ailleurs, 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. La fonction publique locale est restée jusqu'à aujourd'hui cloisonnée par rapport à celle de l'Etat, à cause de la diversité des statuts régissant chacune des catégories. Des mesures encourageant la mobilité entre les deux secteurs pourraient contribuer à tendre vers un certain équilibre qualitatif et quantitatif dans la répartition des ressources humaines.

<sup>1</sup>Rapport annuel de la Cour des comptes, année 2014.

#### **4.4. Difficultés persistantes dans la gestion des ressources humaines**

125. 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.

##### **➤ Compétences du personnel en décalage avec les exigences des missions des CT**

126. En plus du faible taux d'encadrement (18,29%), le personnel des CT souffre d'un manque au niveau de la formation et de la mise à niveau des compétences<sup>1</sup>. A ce niveau, la Cour avait déjà relevé la faiblesse de la gestion des ressources humaines dans l'Administration locale et son impact négatif sur la mise en œuvre des projets d'équipement. Elle avait ainsi souligné la nécessité d'accroître et d'améliorer les capacités managériales et organisationnelles des collectivités territoriales pour la préparation, le pilotage et le suivi de leurs projets d'équipements<sup>2</sup>.

127. Ce constat a été réitéré par la Cour à plusieurs reprises. Ainsi, dans le rapport thématique sur « la fiscalité locale », en 2015, la Cour avait conclu que l'Administration communale n'est pas préparée au plein exercice de ses prérogatives et n'est pas suffisamment outillée en termes d'expertise, d'encadrement et de moyens humains et matériels pour gérer l'assiette relative aux différentes taxes et redevances communales. De même, dans son rapport thématique sur « la gestion déléguée des services publics », la Cour avait recommandé de doter les CT de ressources humaines en profil et en effectif nécessaires destinées à appuyer ces entités en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des contrats de la gestion déléguée.

##### **➤ Besoins de restructuration des effectifs**

128. Au sujet des effectifs de la fonction publique territoriale, les missions des cours régionales des comptes au niveau des collectivités territoriales 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<sup>3</sup>.

129. Ces effectifs pléthoriques ont eu une incidence directe et durable sur les dépenses du personnel qui absorbent l'équivalent de 59,7% de la part, allouée aux CT, dans le produit de la TVA. D'où l'étroitesse relative des marges de manœuvre budgétaires des CT pour libérer davantage de ressources pour la couverture des besoins d'équipement et de développement des territoires.

130. Outre les sureffectifs constatés, les principaux constats récurrents dans les rapports des cours régionales des comptes, à l'occasion des missions de contrôle de la gestion des CT, consistent en l'inadéquation des profils aux postes occupés et la sous-utilisation des

---

<sup>1</sup>Rapport annuel de la Cour des comptes, année 2012.

<sup>2</sup>Idem.

<sup>3</sup>Idem.

compétences disponibles. Ces dysfonctionnements trouvent leur origine, essentiellement, dans l'absence d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines au niveau des CT.

➤ **Défaillances au niveau de l'organisation administrative**

131. 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.

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

133. En plus de l'absence d'organigrammes, les rapports des cours régionales ont régulièrement soulevé l'absence, chez l'Administration communale, de manuels de procédures, d'outils de description des opérations, de suivi de l'activité de l'Administration et des fonctionnaires, de maîtrise de l'information et des circuits de sa transmission.

134. Le résultat est que le service public local demeure loin des exigences de qualité et de célérité des prestations rendues aux usagers.

➤ **Insuffisances au niveau de la qualité du service public local**

135. Certes, des avancées ont été enregistrées dans certaines communes en matière de quelques services (délivrance de documents relatifs à l'état civil par exemple), mais le fonctionnement de l'Administration locale, dans son ensemble, n'a pas encore développé une véritable culture de service public. Ces insuffisances apparaissent notamment dans la qualité de l'accueil et d'orientation des usagers ainsi que dans la communication avec les citoyens.

136. Les rapports thématiques<sup>1</sup> de la Cour avaient constamment mis l'accent sur cet aspect. Dans son rapport sur « la fiscalité locale », la Cour avait conclu que la gestion fiscale n'est pas conduite selon une approche centrée sur l'utilisateur et mettant l'accent sur la recherche de la performance et de la qualité de service. L'enquête menée par la Cour avait montré que plus de 85% des communes ne disposent pas des équipements d'accueil et d'orientation et plus de 50% n'ont pas mis en place une politique de communication en matière de la fiscalité locale.

---

<sup>1</sup>Rapports thématiques de la Cour des comptes sur « la fiscalité locale », mai 2015, et sur la « gestion déléguée des services publics », octobre 2014.

## **II. BILAN DES INITIATIVES DE RÉFORME PRISES PAR LES POUVOIRS PUBLICS**

137. La réforme de l'Administration et son corollaire, la modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH) ont constamment fait l'objet d'engagements dans les différentes déclarations gouvernementales. Les principales initiatives, depuis 1998, en matière de réforme de l'Administration témoignent d'une prise de conscience des dysfonctionnements de l'administration et de la nécessité de la réforme.

### **1. Prise de conscience de la nécessité de réforme de la fonction publique**

138. 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.

#### **1.1. Pacte de bonne gestion (1998)**

139. Le pacte de bonne gestion (PBG) a été conçu par le Gouvernement en 1998. Il se voulait un cadre de référence aux valeurs et principes fondamentaux qui devraient régir l'action et les comportements au sein des services publics. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, ces principes peuvent être résumés comme suit :

- la moralisation de la vie administrative : à travers l'engagement du Gouvernement à veiller au respect de la légalité, à promouvoir l'esprit de responsabilité et à garantir l'égalité des citoyens devant le service public ;
- la rationalisation de la gestion publique : à travers le développement des opérations d'audit organisationnel et d'analyse institutionnelle en vue de restructurer l'Administration, le renforcement des compétences et la modernisation des modes de gestion des ressources humaines en veillant à l'adéquation, entre la nature des missions et les compétences des agents ainsi qu'à l'évaluation des rendements des agents et la valorisation de leur effort.

#### **1.2. Nouveau concept d'autorité**

140. Parallèlement au PBG, il convient de rappeler les orientations Royales contenues notamment dans le discours, du 12 octobre 1999, sur le nouveau concept d'autorité. Ces orientations avaient porté sur la nécessité de réviser les lois relatives à la décentralisation (la Charte communale, la loi sur les provinces et les préfectures et la loi sur la Région). Le discours Royal<sup>1</sup> avait également souligné que la réussite de la décentralisation demeure conditionnée par l'engagement d'un processus de déconcentration impliquant le transfert des attributions au niveau local.

---

<sup>1</sup>Discours de SM le Roi Mohamed VI devant les responsables des régions, wilayas, préfectures et provinces du Royaume, cadres de l'Administration et représentants des citoyens (Mardi 12 octobre 1999 au Palais Royal de Casablanca).

### **1.3. Livre blanc sur la réforme administrative**

141. Les orientations du PBG avaient servi de cadre de référence pour l'élaboration, en 2000, du « livre blanc sur la réforme administrative<sup>1</sup> ». Ce document avait donné, sommairement, un diagnostic de l'état de l'Administration publique et rappelé les engagements du Gouvernement concernant la réforme de l'Administration. Il a proposé, en outre, des axes de réformes structurées comme suit :

1. Réorganisation de l'Administration et déconcentration administrative ;
2. Rationalisation de la gestion des services publics ;
3. Consolidation des valeurs d'éthique dans le service public ;
4. Valorisation et modernisation de la GRH ;
5. Amélioration des rapports de l'Administration avec les citoyens et les entreprises.

142. Certes, chacun de ces axes était assorti d'objectifs. Toutefois, il s'agissait d'objectifs exprimés d'une façon sommaire qui ne permettaient pas d'en suivre la réalisation. En effet, les objectifs en question étaient rédigés sous forme d'orientations générales destinées aux départements ministériels sans précisions sur les moyens, et le calendrier de réalisation. Il s'agissait ainsi simplement d'exprimer la vision des pouvoirs publics quant à la réforme de l'Administration dont les objectifs ont été détaillés dans le plan quinquennal 2000-2004.

### **1.4. Plan de développement économique et social (2000-2004)**

143. La réhabilitation éphémère du Plan, à la fin des années 1990, traduisait une prise de conscience des dysfonctionnements relatifs à la gestion publique, dont le manque de cohérence des politiques publiques. Le Plan 2000-2004 avait l'ambition d'offrir un cadre de participation à la définition d'une stratégie nationale intégrée, et d'assurer une meilleure coordination des actions des différents intervenants. Ce plan avait accordé une place à la réforme de l'Administration et sa modernisation en formulant des objectifs dont les plus importants sont le rapprochement de l'Administration des administrés, la rationalisation de la GRH, et le développement des capacités propres de l'Administration.

144. Concernant l'amélioration de la GRH, ledit plan soulignait la nécessité de déterminer l'organisation et les instruments susceptibles de l'asseoir sur une vision stratégique, et d'en faire un cadre de référence commun pour les administrations, en vue de créer une dynamique collective de valorisation du capital humain, dont elles disposent.

145. Le plan 2000-2004 prévoyait, en plus de la maîtrise de la masse salariale, des réformes des systèmes de recrutement et de rémunération, en vue d'assurer l'équité, la transparence et l'équilibre, ainsi que le système de promotion qui devait être revu sur la base de critères objectifs tels que le rendement et le mérite.

146. Pour la maîtrise des effectifs, l'objectif visé était de réduire le poids de la masse salariale de 12% du PIB en 1999 à 10,7% au terme du Plan, à travers notamment le redéploiement des

---

<sup>1</sup>La réforme administrative au Maroc, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, 2000.

ressources humaines entre les niveaux central et déconcentré, et la réforme du système de rémunérations, pour inciter les fonctionnaires à la mobilité et à la retraite anticipée. Quant à la formation des fonctionnaires, le plan de développement économique et social avait prévu d'établir un cadre organisationnel de formation continue ainsi que des schémas directeurs de formation au niveau de chaque Administration.

147. Toutefois, en matière de réalisations, le rapport d'évaluation du plan établi en 2005 soulignait que les efforts consentis en matière de modernisation de l'Administration sont restés en deçà des objectifs et que plusieurs réformes importantes concernant la rationalisation des structures administratives, le SGFP et la GRH n'avaient pas vu le jour, au terme du Plan. Les mesures de maîtrise de la masse salariale par exemple, n'ont pas abouti en ce sens que la masse salariale avait poursuivi son évolution (de 41,09 à 57,76 MMDH entre 1999 et 2004, soit de 11,9% à 13,1% du PIB respectivement). Au terme du plan, la plupart des mesures annoncées n'avaient pas dépassé le stade de projet. Par la suite, la démarche du plan a été même abandonnée.

148. Néanmoins, le plan 2000-2004 avait le mérite de placer la réforme de l'Administration et son corollaire, la GRH, dans un cadre temporel. Les mesures étaient assorties d'objectifs, mais les réalisations n'avaient 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. Le rapport d'évaluation avait justifié cette situation par l'insuffisance des études de diagnostic pour cibler et hiérarchiser les besoins et les actions, ainsi que par la faible communication entre les départements ministériels et entre les niveaux central et local.

149. Le plan de développement économique et social avait aussi le mérite de formuler des objectifs et un bilan d'évaluation a été dressé à son terme. Cette évaluation avait mis en exergue les contraintes institutionnelles qui avaient entravé le déroulement adéquat des actions projetées. Ces contraintes étaient principalement liées aux interférences des attributions des départements ministériels et organismes intervenant dans les domaines de la modernisation des secteurs publics, la duplication des études et des rapports ainsi que la diffusion insuffisante des résultats des études réalisées.

150. Toutefois, les conclusions de cette expérience ont été perdues de vue dans les initiatives suivantes de réforme de la fonction publique.

### **1.5. Colloque national sur la modernisation de l'Administration (mai 2002)**

151. Durant la période du plan de développement économique et social qui s'est étalé sur la période 2000-2004, un colloque national sur « L'Administration marocaine et les défis de 2010 » a été tenu à Rabat les 7 et 8 mai 2002. Ce colloque avait souligné l'absence d'une vision commune et partagée d'un programme de réforme administrative ; la concentration excessive des services, des pouvoirs de décision et des moyens au niveau central ; la complexité des procédures administratives ; le mauvais déploiement des fonctionnaires et la non maîtrise de leurs effectifs en l'absence d'une politique prévisionnelle des RH ; l'absence d'un système

national de formation continue et l'absence d'une culture de l'évaluation des performances au sein de l'Administration.

152. Face au diagnostic des dysfonctionnements de l'Administration, le colloque avait proposé 162 mesures pour moderniser l'Administration, regroupées en sept chantiers, à savoir :

1. redéfinition des missions de l'Administration et déconcentration administrative ;
2. consolidation des valeurs d'éthique dans le service public ;
3. qualification des ressources humaines et développement de leurs modes de gestion ;
4. simplification des procédures et des démarches administratives ;
5. amélioration des relations Administration usagers ;
6. reconstruction du système de rémunération ;
7. adoption des TIC dans l'Administration publique.

153. Toutefois, ce colloque organisé à la fin de la législature 1998-2002, soit au milieu de la période du plan 2000-2004, n'a pas procédé à une évaluation des réalisations dans le cadre dudit plan. Il s'est contenté d'établir un diagnostic des grands dysfonctionnements de l'Administration. Bien qu'un tel diagnostic ait été établi plusieurs fois avant cette date, la réponse apportée s'est limitée à émettre des recommandations pour les dépasser. Les mesures promises n'ont pas été traduites dans un plan d'action clair précisant les moyens juridiques et institutionnels, les objectifs, le calendrier d'exécution et les modalités de suivi.

#### **Réponse du MRAFP**

Il convient de rappeler que le colloque national ayant choisi un horizon temporel de 10 ans s'inscrit dans la continuité de la dynamique de la réforme. Il représente un moment crucial dans ce processus à plusieurs égards :

- Au niveau de la démarche, elle a été caractérisée par une forte participation et implication de tous les acteurs concernés par la problématique de la réforme administrative
- Au niveau des résultats, à l'issue de ce colloque, un nombre important de mesures avoisinant les 162 mesures a été identifié ce qui lui a permis de s'ériger en socle pour les initiatives futures.

154. Il ressort de ce qui précède que la question de réforme de la fonction publique a toujours constitué une préoccupation des pouvoirs publics. Toutefois, ces réformes ne parviennent pas à s'inscrire dans la durée et ce, faute d'une stratégie globale dûment déclinée en actions précises avec des objectifs priorisés et dans des horizons temporels réfléchis. L'expérience du plan quinquennal avait certes cette ambition, mais cette initiative n'avait pas atteint ses objectifs en raison de l'absence d'une méthodologie commune, de la faible coordination face à la multiplicité des programmes sectoriels. En outre, il n'y avait pas de reconnaissance effective du rôle central et de pilotage du Ministère chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'Administration.

155. Faute de ces précisions, ces initiatives étaient discontinues et dépourvues d'une vision d'ensemble. Ainsi, convient-il de conclure qu'il s'agissait plus d'une prise de conscience de la nécessité de la réforme que de réformes proprement dites. Néanmoins, 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 (BAD), la Banque Mondiale (BM) et l'Union Européenne (UE).

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

156. 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 GRH. Les données financières (en MDH) du programme PARAP sont données dans le tableau ci-après :

**Tableau n°19 : Financement du PARAP**

Phase	PARAP I (2004-2005)	PARAP II (2005-2006)	PARAP III (2008-2009)	PARAP IV (2010-2011)
<b>Source de financement</b>				
Banque Mondiale	907,94	1 096,45	761,87	832,45
BAD	1 323,57	945,22	751,90	1 102,63
UE	655,85	205,72	284,81	804,92
Total (MDH) <sup>1</sup>	2 887,36	2 247,35	1 798,58	2 740
<b>Total général (MDH)</b>	<b>9 673,29</b>			

**Source : Rapports d'évaluation du PARAP (phases I à IV)**

157. Les principaux objectifs de la composante liée à l'amélioration de l'efficacité de la GRH 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.

### 2.1. Mesures visant la maîtrise de la masse salariale

158. Il s'agit essentiellement du lancement de l'opération de départ volontaire à la retraite, en plus de la décision de mettre fin au recrutement du personnel d'exécution et l'externalisation des tâches d'entretien et de gardiennage dans les administrations.

159. L'opération du départ volontaire « Intilaka » a été conçue en réponse à un diagnostic des dysfonctionnements du système de la fonction publique. Ces derniers peuvent être résumés comme suit :

- poids élevé de la masse salariale (près de 12,8% du PIB en 2005) ;
- répartition déséquilibrée des effectifs sur les plans géographique, sectoriel et des profils (51% des fonctionnaires étaient classés à l'échelle 10 et supérieur) ;
- multiplicité et cloisonnement des statuts des fonctionnaires ;
- valorisation insuffisante de la fonction de GRH dans les administrations.

160. Une première version de l'opération de départ volontaire, lancée en 2004, n'avait pas atteint ses objectifs en termes des effectifs admis au départ à la retraite. En raison de la limitation

<sup>1</sup>La conversion des montants au DH à partir des autres devises a été effectuée sur la base des équivalences monétaires fournies dans les rapports d'évaluation des PARAP I (août 2004), PARAP II (mai 2006), PARAP III (mars 2008) et PARAP IV (mai 2010).

du bénéfice de l'opération aux échelles de rémunération 1 à 9<sup>1</sup> et du manque d'attrait des incitations<sup>2</sup>, seulement 696 fonctionnaires y avaient souscrits.

161. Le Gouvernement avait conçu une nouvelle opération de départ volontaire, qui s'est déroulé entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2005. Cette opération avait été instituée par le décret n°02.04.811 du 23 décembre 2004<sup>3</sup> qui avait élargi le bénéfice de l'opération à l'ensemble des fonctionnaires et révisé les dispositions relatives au calcul de l'indemnité<sup>4</sup> de départ volontaire.

162. L'opération conduite en 2005 avait enregistré un nombre de demandes de départ volontaire de 50 865 dont 38 763 ont été acceptées, soit un taux de satisfaction de 76,2%. L'effectif des bénéficiaires avait atteint 7,6% de l'effectif total des fonctionnaires.

163. Le Département de l'Education nationale avait connu le plus grand nombre de départs avec 13 047 fonctionnaires (34% des partants) représentant 4,8% de l'effectif global du Département. Pour le Ministère de la Santé, 2 267 fonctionnaires avaient bénéficié de cette opération, soit 5,3% de l'effectif global du Département, représentant 5,9% du nombre total des départs. Le Département de la Justice avait connu le départ de 988 fonctionnaires, représentant 4,6% de l'effectif global du département, soit 2,6% des partants.

164. Le montant global de l'indemnité servie était de 11,16 MMDH. Ce montant représentait 17,3% de la masse salariale annuelle de 2005. Il était estimé que ce montant serait totalement récupéré au plus tard au cours de l'année 2008<sup>5</sup>.

165. En termes d'impact sur l'Administration, l'opération avait permis un rajeunissement des fonctionnaires occupant des postes de responsabilité. Elle avait également permis la réduction des effectifs au niveau de certaines régions, notamment dans les deux régions du Grand Casablanca et de Rabat-Salé-Zemmour-Zaers, avec respectivement 32,7% et 16,1% des départs enregistrés<sup>6</sup>, de certains corps et de certains départements. La baisse des effectifs avait entraîné automatiquement une réduction de la masse salariale et, par conséquent, une réduction d'autres coûts de fonctionnement.

166. Toutefois, l'évaluation de l'opération en question s'est limitée aux aspects quantitatifs et ne s'est pas inscrit dans une vision d'ensemble. Les observations suivantes illustrent ces insuffisances :

---

<sup>1</sup>Article 1 du décret n°02.03.705 (à noter que les échelles de rémunération 1 à 4 ont été supprimées en 2010).

<sup>2</sup>Selon l'article 4 du décret n°02.03.705, « ... le montant de l'indemnité est fixé en 1 mois de rémunération ... par année de service effectif et au prorata temporis pour toute période inférieure à une année de service ..... Toutefois, cette indemnité n'est servie que dans la limite de 30 mois de service pour les fonctionnaires classés aux échelles de rémunération 6 à 9 ».

<sup>3</sup>Ce décret a abrogé le décret n°02.03.705.

<sup>4</sup>Selon l'article 4 du décret n°02.04.811, « Le montant de l'indemnité est fixé à un mois et demi des émoluments ....., par année de service effectif et au prorata temporis pour toute période inférieure à une année de service, dans la limite de 36 mois pour les fonctionnaires classés dans les échelles de rémunération n° 6 et au-delà ou dans des grades équivalents ».

<sup>5</sup>Etude d'évaluation du bilan de l'opération du départ volontaire à la retraite, réalisée par le cabinet KPMG, pour le compte du MRAFP, 2006.

<sup>6</sup> Selon le découpage régional en vigueur à l'époque.

### ➤ **Négligence des mesures qualitatives de la GRH**

167. L'opération « INTILAKA » était conçue non comme une fin en soi mais comme l'une des portes d'entrée de la réforme administrative. L'engagement de plafonner les créations des postes budgétaires à 7 000 par an était assorti de la mise en œuvre d'une politique de redéploiement, de mobilité et de mise à disposition afin de permettre à la fonction publique de disposer des ressources humaines nécessaires pour l'accomplissement de ses missions tout en observant le plafond de 7 000 postes par an.

168. La veille de son lancement, l'opération de départ volontaire se voulait une amorce aux différents chantiers de la réforme administrative. Il était question que cette opération serait suivie par la réalisation de plusieurs actions visant à remédier aux dysfonctionnements de l'Administration marocaine 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.

169. Plus de 12 ans après l'opération des départs volontaires, tous ces chantiers demeurent actuellement au stade de projet.

#### **Réponse du MRAFP**

La mobilité n'est pas restée en mode projet, elle est promulguée par décret en 2015. Ce décret fait l'objet aujourd'hui d'une nouvelle révision à la lumière des limites constatées.

### ➤ **Reconstitution des effectifs admis au départ volontaire deux ans après l'opération**

170. Si l'opération de départ volontaire avait rencontré, sur le plan quantitatif, un succès, avec la réduction de près de 7,6% des effectifs, ramenant la masse salariale autour de 10% du PIB, le nombre de postes budgétaires créés entre 2006 et 2008 a largement dépassé le seuil de 7000 postes par an prévu au programme. Durant ces trois années, l'Administration a recruté au-delà de l'effectif admis au départ volontaire en 2006. En effet, 41 000 postes ont été créés au cours de la période 2006-2008. Le tableau suivant donne l'évolution des créations des postes budgétaires depuis 2007 :

**Tableau n°20 : Evolution de créations de postes budgétaires entre 2006 et 2015**

Année	EN et l'Ens. sup	Intérieur	Santé	Justice	Total (tous départements)
2006	-	-	-	-	18 000 <sup>1</sup>
2007	3 700	2 000	700	100	7 000
2008	5 900	5 400	1 800	120	16 000
2009	3 800	3 800	2 000	1 000	12 820
2010	9 600	8 000	2 000	1 000	23 820
2011	6 340	6 000	2 000	1 000	18 802
2012	7 500	8 880	2 000	1 000	26 204
2013	8 500	6 400	2 300	1 000	24 340
2014	7 305	4 000	2 000	300	17 975
2015	7 520	7 600	2 000	300	22 510
2016	8 860	7 500	2 000	300	25 998
<b>Total</b>	<b>69 025</b>	<b>59 580</b>	<b>18 800</b>	<b>6 120</b>	<b>213 469</b>

**Source : lois de finances**

<sup>1</sup>En 2006, le nombre de 18 000 postes comprend 12 000 créations de postes et 6 000 postes pour la titularisation du personnel temporaire (Source : Rapport sur les ressources humaines \_ projet de loi de finances 2013).

171. Le tableau ci-dessus permet de remarquer que l'effectif des départs à la retraite (38 763) a été reconstitué et dépassé dès l'année 2008 et la masse salariale a repris son évolution à la hausse, dépassant 11% du PIB à partir de 2011.

172. Dans l'Education nationale, qui a connu le plus grand nombre de départs, les effectifs sont passés de 274 000 en 2005 à 261 000 à la suite des départs volontaires, avant d'atteindre 275 000 en 2009. Le Département de l'Enseignement supérieur a aussi quasiment reconstitué les effectifs partis en 2005. Pour sa part, le Département de la Santé publique comptait 44 000 en 2009 contre 42 000 avant l'opération<sup>1</sup>.

173. 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.

### **Réponse du MRAFP**

L'opération du départ volontaire « Intilaka » a été conçue pour répondre au départ des cadres suite à la mise en place d'un système d'emploi au lieu et place du système de carrière et non pour faire face à un simple problème financier.

Si on se limite au volet financier, l'opération a été une réussite pour les raisons suivantes :

- les économies réalisées sur la masse salariale brute (hors charges sociales), s'élèvent à 40 746 MDH, sur la période allant de 2005 à 2039 (date de la retraite normale du dernier bénéficiaire).
- le total des gains sur la masse salariale (y compris les charges sociales) s'élève à 49 616 MDH.
- le montant des économies réalisées par l'Etat en tant qu'employeur est de 39 133 MDH (en DH courant) et de 27 522 MDH (en DH constant, actualisé à 5%).
- l'indemnité versée est récupérée (ou amortie) en moins de 27 mois de salaire brut et 29 mois de salaire net, et l'économie réalisée représentait environ 1% du PIB.
- la masse salariale a représenté en 2006 environ 11,8% du PIB si on ne tient pas compte de l'impact des tranches des augmentations salariales résultant du dialogue social
- le déficit de la trésorerie a commencé à se résorber à partir de 2013, date à laquelle 75% des partants ont été admis de toute façon à la retraite normale.
- le gouvernement s'est engagé à prendre en charge le coût que représente l'opération pour la CMR.
- l'opération s'est inscrite dans une démarche projet et n'a pas été assimilée à une simple dépense budgétaire courante.
- le taux de rentabilité interne (TRI) de l'opération est de 23,64%. Ce taux confirme la pertinence de l'opération.
- Diminution pour la première fois du poids de la masse salariale jusque-là incompressible.

Le gain financier actualisé de l'opération en tenant compte de l'impact sur la CMR et sur les recettes fiscales est estimé à 19 900 MDH.

---

<sup>1</sup>Rapport d'évaluation du PARAP.

**Commentaire de la Cour :**

*Le système de l'emploi n'a pas été mis en place et celui de carrière est toujours en vigueur. Les observations de la Cour ne remettent pas en cause le succès de l'opération sur le plan financier, mais elles portent surtout sur son caractère ponctuel et le non-respect des engagements pris pour l'accompagner.*

**2.2. Projets de gestion prévisionnelle des effectifs**

174. La mise en place de la gestion prévisionnelle des effectifs était une mesure prévue dans le cadre du PARAP, notamment sa composante relative à l'amélioration de l'efficacité de l'Etat dans la GRH. En effet, selon le rapport d'achèvement du PARAP IV<sup>1</sup>, en vue d'une refonte complète du système de GRH, le Gouvernement s'est engagé à :

- l'introduction de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) dans le système de gestion du personnel ;
- la mise en place d'une nouvelle classification des emplois ;
- la création d'un nouveau système de rémunération ;
- l'harmonisation des systèmes informatiques de GRH (SIRH) des administrations publiques par un programme e-RH.

175. L'implémentation de cette mesure a été encadrée par une note du Premier ministre n°08/2004 invitant les ministères à élaborer leurs référentiels des emplois et des compétences. Ladite note prévoyait que ce processus entamé avant 2004 devait être généralisé au cours de l'année 2006. Elle précisait, en outre, la démarche à adopter pour l'élaboration desdits référentiels. Une commission interministérielle a été créée auprès du MRAFP pour établir un cadre de référence pour cette opération et un programme d'action fixant les modalités d'exécution et de suivi ainsi qu'un échéancier à déterminer par ladite commission.

176. Ce n'est qu'en 2008 que le MRAFP a élaboré le Référentiel des Emplois et des Compétences communs aux Administrations Publiques (RECAP) et développé un guide méthodologique pour que chaque département puisse élaborer son propre REC. C'est dans ce cadre que l'Administration marocaine s'est lancée dans le chantier d'élaboration des REC. Toutefois, la démarche de la GPEEC n'a pas encore été mise en œuvre dans les administrations publiques.

177. En effet, le chantier 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. Ces expériences se limitent souvent à l'élaboration des REC avec l'assistance de prestataires privés. La fonction RH reste encore marquée par la prédominance de la conception classique de gestion administrative du personnel.

178. Actuellement, la majorité des départements ont procédé à l'élaboration de leurs REC, mais sans disposer de visibilité sur l'usage qui en sera fait. La plupart d'entre eux ont élaboré lesdits REC juste pour satisfaire une conditionnalité de décaissement des prêts des bailleurs de fonds

---

<sup>1</sup> Rapport d'évaluation du PARAP IV, mai 2010.

dans le cadre du PARAP. Les administrations publiques ne sont pas encore en mesure d'opérationnaliser ces outils en matière de recrutement, de gestion des carrières et de formation.

**Réponse du MRAFP**

Actuellement, tous les départements disposent de leur REC et certains ont procédé à son actualisation, d'autres ont procédé à l'opérationnalisation de cet outil.

Tous les départements utilisent les fiches emplois pour le recrutement et lors des appels à candidature pour les emplois supérieurs et les postes de responsabilité.

179. Cette situation laisse conclure que les dépenses engagées en la matière ne profitent pas à l'Administration 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.

180. Au niveau du Ministère de l'Education nationale, par exemple, un projet de la GPEEC a été lancé en 2010 avant d'être annulée en raison de l'absence d'une vision pour la mettre en œuvre et de la difficulté de faire correspondre ce dispositif avec le système actuel de la fonction publique. Pour les autres départements, bien qu'ils aient finalisé leur REC, l'exploitation de cet outil demeure encore loin d'être en œuvre en raison de l'absence d'une politique intégrée de la GRH<sup>1</sup> dans la fonction publique.

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

182. Par ailleurs, la GPEEC requiert l'existence d'un système d'information fiable et en lien étroit avec les politiques de GRH. Or, à ce titre, la Cour des comptes a constaté la divergence des niveaux de maturité des SIRH, l'hétérogénéité des solutions acquises par les départements ministériels, et l'absence d'une approche globale de convergence des SIRH vers un socle commun. Une étude menée en 2013<sup>2</sup>, pour le compte du MRAFP, sur 39 administrations publiques, a révélé que la plupart des départements étaient en retard en matière de maturité de leur SI pour la prise en charge de la GPEEC. Ainsi, seuls trois ministères disposaient de SIRH pouvant intégrer le module de la GPEEC.

**Réponse du MRAFP**

Le développement d'un système commun intégré des ressources humaines s'impose.

183. La diversité des SIRH déployés dans les administrations publiques et les insuffisances de leurs caractéristiques opérationnelles constitueront, à terme, un frein à la mise en œuvre

---

<sup>1</sup>Ce constat a été également confirmé lors du Séminaire organisé par le CAFRAD Sur la Réforme, innovation et modernisation de l'Administration publique et des statuts généraux de la fonction publique Tanger (Maroc), 7 – 9 Octobre 2013.

<sup>2</sup>Marché attribué à la société Capital consulting à l'issue de l'appel d'offres ouvert n°06/2013, livrable 1, novembre 2014.

uniforme de politiques de GPEEC intégrées et demanderont le développement d'interopérabilités entre les diverses solutions choisies.

### **2.3. Mesures relatives à la formation continue**

184. Dans le PARAP, la formation continue figure parmi les mesures de la composante visant l'amélioration de l'efficacité de la GRH. Ce programme prévoyait l'adoption d'une stratégie nationale de formation continue des fonctionnaires et la mise en place de plans de formation continue par les départements ministériels. Selon le PARAP, il était prévu que les besoins en formation continue découleront des résultats des REC qui seront élaborés au fur et à mesure par les ministères. Pour la mise en œuvre de cette stratégie, le Gouvernement avait décidé d'y consacrer à terme 1%<sup>1</sup> de la masse salariale.

185. Toutefois, les réalisations en la matière se sont limitées à l'adoption d'un décret sur la formation continue. Il s'agit du décret n°02.05.1366 du 2 décembre 2005.

186. Selon l'article 4 dudit décret, il est créé auprès de l'autorité gouvernementale chargée de la Modernisation des secteurs publics, une commission de coordination de la formation continue<sup>2</sup> qui doit se réunir au moins une fois par an. Cette commission doit présenter des propositions relatives à la stratégie de la formation continue, en collaboration avec les départements ministériels. Elle est chargée également de présenter, à l'autorité gouvernementale chargée de la modernisation des secteurs publics, un rapport d'évaluation du bilan de la formation continue, et d'émettre des recommandations à ce sujet.

187. Ledit décret confie à l'autorité gouvernementale chargée de la modernisation des secteurs publics de fixer, sur proposition de la Commission de coordination de la formation continue et après consultation du Conseil supérieur de la fonction publique, une stratégie de formation continue<sup>3</sup>. Sur la base de cette stratégie, chaque département ministériel doit élaborer son plan sectoriel de formation continue qui comprend sa vision quant à ses besoins en matière de formation continue, sur la base d'une évaluation des compétences aux niveaux central et déconcentré ainsi que le nombre de fonctionnaires à en bénéficier.

188. Certes, ce décret consacre l'importance de la formation continue et précise les responsabilités des différentes parties prenantes par rapport à l'élaboration et la mise en œuvre de cette formation, toutefois, la mise en œuvre de ses dispositions était limitée.

189. En effet, la stratégie de la formation continue qui était prévue pour 2006 d'après le PARAP, n'a été adoptée qu'en décembre 2009<sup>4</sup>, soit près de quatre ans après la publication du décret n°02.05.1366. En outre, le décret précité avait prévu que la commission de coordination établisse un rapport annuel d'évaluation sur la base des bilans sectoriels élaborés par les

---

<sup>1</sup> Rapport d'achèvement du PARAP II, juin 2007.

<sup>2</sup> La commission de coordination est présidée par un représentant de l'autorité gouvernementale chargée de la modernisation des secteurs publics. Ses membres sont les représentants des autorités gouvernementales chargées des finances ; de l'éducation nationale ; de l'enseignement supérieur ; de la formation des cadres ; de la recherche scientifique ; de la formation professionnelle et éventuellement des experts.

<sup>3</sup> Article 2 du décret n°02.05.1366 du 2 décembre 2005 relatif à la formation continue des fonctionnaires et agents de l'Etat (B.O n°5392 du 2 février 2006).

<sup>4</sup> Arrêté n°1741.09 du 07 juillet 2009 fixant la stratégie de la formation continue.

départements ministériels. Or, ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre. De même qu'il n'existe aucun procès-verbal matérialisant la tenue de réunions de la commission de coordination.

190. Par ailleurs, les différents rapports d'évaluation du PARAP se limitaient à noter l'effort déployé comme l'adoption des textes et le volume des dépenses consacrées à la formation continue. Aucun bilan n'est disponible sur l'impact de ces dépenses dans l'amélioration des compétences des ressources humaines.

#### **Réponse du MRAFP**

Le MRAFP a dressé plusieurs bilans de la formation continue depuis 2006 à savoir, les bilans 2006-2007, 2008-2009, 2010, 2012-2013 et 2016.

Une commission interministérielle a été désignée pour revoir le système actuel de la formation et a préparé dans ce sens un projet de décret.

En ce qui concerne l'état des lieux de la formation continue, le ministère envisage de lancer une étude visant la préparation d'une nouvelle stratégie de la formation.

#### **Commentaire de la Cour :**

*Aucun bilan n'a été communiqué à la Cour au sujet de la formation continue.*

191. Ainsi, les mesures annoncées par le décret de 2005 n'ont toujours pas été mises en œuvre. La formation continue, tout en consommant les crédits ouverts, demeure en déconnexion des besoins, clairement identifiés, de l'Administration en termes de compétences.

#### **2.4. Mesures relatives à la déconcentration administrative**

192. Dans le cadre du PARAP, la déconcentration administrative figurait également parmi les mesures prévues dans la composante relative à l'amélioration de la GRH. Cette mesure visait principalement la mise en place des schémas directeurs de déconcentration.

193. 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<sup>1</sup>. Ces schémas directeurs devraient 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.

---

<sup>1</sup>Article 10 du décret n°02.05.1369 du 02 décembre 2005 relatif à l'organisation des départements ministériels et la déconcentration administrative.

194. Après plus de 12 ans de son adoption, les mesures promises par le décret n°02.05.1369 demeurent en attente de mise en œuvre. En effet, aucun département<sup>1</sup> n'a adopté son schéma directeur de déconcentration.

195. Dans la pratique, la répartition des compétences entre les niveaux central et déconcentré demeure limitée à un transfert des attributions au niveau local exclusivement par voie de délégation de signature, ce qui implique que le niveau central reste le siège du pouvoir de décision.

196. L'examen des textes en vigueur fixant l'organisation et les attributions des services centraux et extérieurs des différents départements ministériels fait ressortir une tendance générale des différentes administrations à vouloir continuer à retenir au niveau central l'essentiel des attributions, notamment celles relatives à la gestion des ressources humaines et budgétaires. Les actes de gestion courante, tels que le recrutement, les promotions, les nominations aux fonctions de responsabilité, les évaluations et la rémunération, sont centralisés.

197. Il en ressort un écart important entre les prérogatives limitées actuellement exercées par les services extérieurs des ministères et celles qui pourraient leur être confiées dans le cadre d'une politique de déconcentration effective. Les services centraux devraient se contenter de s'assurer du respect des règles et de veiller à la cohérence des mesures de gestion du personnel prises par les différentes directions régionales. C'est en quelque sorte un rôle de stratège et de régulateur qui devrait être assumé au niveau central.

#### **Réponse du MRAFP**

Il est à rappeler que le MRAFP a mis dans son plan d'action 2017-2021, la promulgation du décret relatif à la charte des services publics, la révision du cadre réglementaire de l'organisation des départements ministériels et l'élaboration du référentiel qui organise les fonctions supports dans l'Administration publique.

198. Au terme de ce bilan des réalisations du PARAP, il ressort que 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 traduites uniquement par 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, mais sans effet durable et sans vision d'ensemble.

199. 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 offerts au public. L'offre de services publics administratifs au citoyen n'a pas été améliorée.

---

<sup>1</sup>A l'exception du ministère de la culture qui est le seul à avoir élaboré ce schéma mais sans qu'il soit opérationnel. Il s'est limité à commander une étude qui a été menée en 2008 sur le budget du fonds du compte spécial du trésor intitulé fonds de modernisation de l'Administration publique (FOMAP).

### **3. Initiatives de réforme de la fonction publique territoriale**

200. La fonction publique territoriale a bénéficié de peu d'intérêt dans les initiatives de réforme de la GRH. Les principaux projets recensés, depuis 2007, dans ce sens sont résumés ci-après :

#### **3.1. Projet de la Gouvernance Locale Maroc (2007 - 2012)**

201. Avec l'appui financier du gouvernement canadien, un projet de la Gouvernance Locale Maroc (GLM) pour la période 2007 à 2012 a été lancé par la DGCL. Ce projet visait le renforcement de la gouvernance locale de certaines collectivités territoriales relevant des régions de Tanger-Tétouan et de Taza-Al Hoceima-Taounate<sup>1</sup>.

202. Ledit projet a été financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et a visé essentiellement l'appui à la planification communale et la mise en place d'outils modernes de GRH, notamment le REC. La première phase de ce projet a consisté à élaborer la « Nomenclature des emplois types des communes » et a connu la participation de 26 communes et arrondissements. Par la suite, diverses opérations ont permis d'élaborer le REC pour les emplois d'encadrement (2<sup>ème</sup> phase) et pour les emplois administratifs et techniques (3<sup>ème</sup> phase).

203. A partir de 2013, la DGCL avait entrepris le déploiement de cet outil au niveau de certaines communes pilotes dans le cadre du Déploiement pour le Développement Démocratique (DDD). Le DDD (2013-2014) avait pour but de consolider les actions d'appui à la gouvernance locale initiées dans le cadre du GLM.

204. Toutefois, l'impact de ce projet demeure imperceptible dans la mesure où il a concerné un nombre limité de collectivités territoriales et qu'aucune évaluation de son impact n'a été menée. Ainsi, la mise en place des REC n'a pas dépassé le stade d'expérimentation au niveau des communes pilotes.

#### **3.2. Plan stratégique (2011-2015) pour la formation du personnel communal**

205. La Direction de la Formation des Cadres Administratifs et Techniques (DFCAT) relevant de la DGCL (Ministère de l'Intérieur) est chargée de la formation du personnel communal. La vocation de la DFCAT est d'accompagner le développement des compétences des élus locaux, des cadres et des agents des collectivités territoriales en matière de gouvernance locale et dans de nouvelles filières professionnelles<sup>2</sup>. Cette direction a été érigée en Service de l'Etat géré de manière autonome (SEGMA)<sup>3</sup> en vertu de la loi de finances n°40.08 de l'année budgétaire 2009. L'ordonnateur de ce SEGMA est le Wali, Directeur Général des Collectivités Locales. Les ressources budgétaires de la DFCAT sont constituées de :

- une dotation budgétaire provenant de la part du produit de la TVA allouée aux collectivités territoriales, qui constitue 80% des recettes ;

---

<sup>1</sup>Les CT concernées par cet accompagnement sont : (cinq provinces/préfectures, cinq communes urbaines et sept communes rurales). Il convient de préciser que l'appellation des régions citées ici a changé après l'entrée en vigueur du nouveau découpage territorial (2015), de même que la distinction communes urbaines/rurales n'est plus en vigueur depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n°113.14 relative aux communes.

<sup>2</sup>Plan stratégique 2011-2015 de la DFCAT.

<sup>3</sup>Article 14 de la loi de finances de l'année 2009.

- facturation des prestations liées à l'ingénierie de formation et aux prestations connexes réalisées par les Services de la DFCAT, à hauteur de 20 % des recettes de celle-ci.

206. La DFCAT a élaboré un Plan stratégique (2011-2015) qui vise la promotion d'une offre de formation pour développer les métiers et les compétences au niveau des collectivités territoriales ; la mise en place d'un dispositif d'élaboration de plans de formation régionaux pour les fonctionnaires et les élus locaux et le développement d'une gestion axée sur les résultats. A fin 2015, le plan stratégique n'avait pas encore fait l'objet d'une évaluation globale.

### **3.3. Éléments de réforme dans les lois organiques relatives aux CT**

207. Avec l'entrée en vigueur des lois organiques relatives aux collectivités territoriales<sup>1</sup>, en septembre 2015, les collectivités territoriales seraient appelées à connaître certaines avancées sur le plan de leurs organisations administratives et la gestion de leur personnel.

208. En effet, la loi organique n°113.14 dispose que l'Administration communale doit comprendre une direction des services ou une direction générale des services<sup>2</sup>. Pour les préfetures, provinces ou régions, les lois organiques disposent que leur Administration doit comprendre obligatoirement une direction générale des services et une direction des affaires de la présidence et du conseil<sup>3</sup>.

209. La loi organique n°111.14 relative aux régions crée une nouvelle structure administrative auprès de chaque région dénommée « Agence régionale d'exécution des projets », personne morale de droit public, dotée de l'autonomie administrative et financière<sup>4</sup>. L'agence est chargée notamment d'apporter toute forme d'assistance juridique et d'ingénierie technico-financière lors de l'étude et d'élaboration des projets et programmes de développement et d'exécuter les projets adoptés par le conseil de la région. Un comité de supervision et de contrôle dispose de tous les pouvoirs et attributions nécessaires à l'administration de l'agence dont notamment la fixation du statut de son personnel<sup>5</sup>.

210. Ces dispositions pourraient donner un poids plus important à l'Administration des collectivités territoriales et renforcer les attributions des Directeurs en matière de supervision de l'administration, de coordination et de veille au bon fonctionnement des services. Elles font bénéficier la région de structures disposant de l'expertise technique nécessaire et de moyens de gestion plus souples et plus flexibles.

211. Par ailleurs, à l'instar des administrations de l'Etat, les procédures d'appel à candidature sont également consacrées comme règle pour la nomination à toutes les fonctions au sein

---

<sup>1</sup>Lois organiques n°111.14 relative aux régions, n°112.14 relative aux préfetures et provinces et n°113.14 relative aux communes.

<sup>2</sup>Article 126 de la loi organique n°113.14 relative aux communes.

<sup>3</sup>Article 117 de la loi organique n°112.14 relative aux préfetures et provinces et article 123 de la loi organique n°111.14 relative aux régions.

<sup>4</sup>Article 128 de la loi organique n°111.14 relative aux régions.

<sup>5</sup>Articles 131-134 de la loi organique n°111.14 relative aux régions.

de l'Administration de la préfecture ou de la province<sup>1</sup> ou à la fonction de Directeur de l'agence régionale d'exécution des projets<sup>2</sup>.

212. Toutefois, s'il est encore tôt d'évaluer l'impact de ces mesures sur la gestion des collectivités territoriales, il importe de signaler que leur réussite demeure conditionnée, en premier lieu, par une restructuration des effectifs du personnel des collectivités territoriales et ensuite par une réforme d'ensemble de la fonction publique territoriale.

#### 4. Amendements du statut général de la fonction publique

213. Depuis son adoption en 1958, le texte à la base du 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 du Dahir de 1958. Le tableau suivant récapitule les 14 amendements du SGFP depuis 1958 à aujourd'hui :

**Tableau n°21 : Amendements du SGFP depuis 1959**

Référence du texte	Objet
Dahir n°01.59.329 du 16 novembre 1959, B.O n°2459 du 11/12/59	Art 4 : statuts dérogatoires
Dahir n°01.61.400 du 10/09/1962, B.O n°2604 du 21/09/1962	Art 4 : statuts dérogatoires
Dahir n°01.63.039 du 01/03/1963 : B.O n°2629 du 15/03/1963	Art 4 : Administrateurs de l'Intérieur
Décret royal n°138.66 portant loi du 09/06/1966, B.O n°2798 du 15/06/1966	Art 21, 63, partie 3 bis : Service militaire obligatoire
Décret royal portant loi n°354.67 du 26/06/1967, B.O n°2863 du 13/09/1967	Art 10 : Conseil supérieur de la Fonction Publique
Décret Royal n°710.68 du 17/12/1968, B.O n°2930 du 25/12/ 1968	Ajout de l'art 75 bis : Abandon de poste
Loi n°28.90 du 15/10/1991, B.O n°4123 du 06/11/1991	Intégration du personnel détaché
Loi n°19.87 du 10/09/1993, B.O 4225 du 20/10/1993	Art 58 : mise en disponibilité au profit des épouses
Loi n°15.93 du 02/03/1994, B.O n°4246 du 06/03/1994	Art 60 : Mise en disponibilité au profit des époux
Loi n°20.94 du 26/01/1995, B.O n°4293 du 08/02/1995.	Art 39, 42, 44, 45, 46 et 56 : Congés de maladie et de maternité
Loi n°10.97 du 02/08/1997, B.O n°4518 du 18/09/1997.	Art 38 et 39 art 50 et art 75 bis : Redéploiement, abandon de poste, congé sans solde
Loi n°75.99 du 26/12/2000, B.O n°4866 du 18/01/2001.	Art 10 : Conseil supérieur de la Fonction Publique :
Loi n°50.05 du 18/02/2011, B.O n°5944 du 19/05/2011.	Art 5, 15, 22, 30, 31, 38 et 38 bis, art 40, 46, 48, 51, 52 plus Ajout des articles 6 bis, 26 bis, 46 2 bis, 3 bis et 48 bis : Mise à disposition, recrutement par contrat, généralisation du concours...
Loi n°04.11 du 02/07/2011, B.O n°5962 du 21/07/2011.	Statuts dérogatoires, paragraphe 2 de l'art 4

214. Bien que le projet de refonte du SGFP<sup>3</sup> soit à l'ordre du jour depuis 2005, les pouvoirs publics se sont contentés de certaines mesures fragmentaires au lieu d'une révision globale. Certaines mesures ont été prises dans le cadre de la loi n°50.05 concernant la généralisation du concours pour le recrutement, la mobilité, la contractualisation, ... Les seules mesures prises en dehors de ces amendements se limitent à la fusion de certains statuts particuliers.

<sup>1</sup>Article 118 de la loi organique n°112.14 relative aux préfectures et provinces.

<sup>2</sup>Article 138 de la loi organique n°111.14 relative aux régions.

<sup>3</sup>La refonte du SGFP a été inscrite dans le plan législatif établi suite à la réforme de la Constitution de 2011.

#### **4.1. Réduction du nombre de statuts en 2010**

215. La multiplicité des statuts constitue l'une des complexités du système de la fonction publique. Avant 2010, le nombre de ces statuts était de 70. Les réformes introduites à partir de la même année ont porté sur le regroupement des statuts et le lancement du projet de refonte du SGFP.

216. Suite à la réforme introduite en 2010 portant sur l'harmonisation des statuts, leur nombre a été réduit de 70 à 40 statuts, et ce, à l'occasion du regroupement de certains statuts particuliers dans les statuts interministériels. Ce regroupement a permis la réduction du nombre de grades et de cadres (340 grades actuellement)<sup>1</sup> et la simplification des procédures dans la gestion de la carrière des fonctionnaires. Après le regroupement, les 40 statuts se répartissent comme suit : 11 Statuts interministériels, 22 Statuts particuliers et sept Statuts spéciaux.

217. Les statuts interministériels sont établis par des décrets, ils régissent un ensemble d'agents formant un corps de fonctionnaires exerçant des tâches similaires. Ils définissent, généralement, les structures de cadres et/ou de grades, les conditions de recrutement, de déroulement de carrière et de rémunération.

218. Les statuts particuliers sont établis par décret ou par dahir (personnel de la sûreté nationale). Ils concernent quelques catégories de fonctionnaires relevant des secteurs de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la coopération, de l'Enseignement supérieur, de l'Education nationale, de la Santé, de l'Economie et des finances etc....

219. A côté des statuts particuliers et des statuts interministériels, il existe encore sept statuts spéciaux qui sont établis par des lois ou des dahirs (statut des magistrats, statut du Corps des agents d'autorité, statut des personnels de la Chambre des représentants, ...). Ces statuts régissent certaines catégories de personnels dont l'emploi exercé est de nature spécifique.

220. Si l'opération de regroupement des statuts a permis la réduction de leur nombre, il reste encore des marges de simplification dans la mesure où les statuts particuliers comportent généralement des dispositions similaires. En effet, tous les statuts pratiquement reprennent les mêmes dispositions relatives au recrutement, à l'avancement, ... Les quelques exceptions relatives à des obligations et/ou des droits spécifiques à certains corps ne justifient pas le maintien de statuts particuliers.

#### **4.2. Mesures apportées par la loi n°50.05 en 2011**

221. L'année 2011 a connu l'adoption de certaines mesures relatives aux procédures de recrutement dont principalement la généralisation du concours comme modalité unique de recrutement et l'instauration de la procédure d'appel à candidature pour pourvoir les postes de responsabilité. En effet, la loi n°50.05 impose le recrutement par voie de concours comme modalité unique. Elle pose également les bases pour la contractualisation et la mobilité des fonctionnaires.

222. Les modifications introduites par la loi n°50.05 ont concerné plusieurs articles notamment l'article 38 qui a institué la position de mise à disposition qui était, auparavant, une pratique

---

<sup>1</sup>Rapport d'activité du MRAFP, 2013.

sans encadrement juridique. Les conditions de cette position ont été définies dans les articles 48, 51 et 52.

#### **4.2.1. Contractualisation dans la fonction publique**

223. La loi n°50.05 modifiant et complétant le SGFP, a introduit la possibilité de recrutement sur contrat. Ainsi, l'article 2 de ladite loi autorise le recours, pour le recrutement d'agents publics, à des contrats dont les conditions seront précisées par décret. Toutefois, le décret d'application de cette loi n'a été adopté qu'en date du 24 juin 2016<sup>1</sup>, soit plus de quatre ans après l'adoption de la loi.

224. Ce décret détermine les conditions et les modalités de recrutement par contrat dans les administrations publiques, notamment pour recruter des experts, ou des agents pour effectuer des fonctions de nature temporaire, et ce pour une période déterminée.

225. En plus du retard dans l'adoption dudit décret d'application, il convient de noter que jusqu'à la fin du premier semestre 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 deux arrêtés n'ont été publiés qu'en date du 21 août 2017<sup>2</sup>.

226. Ce retard traduit la difficulté de l'Administration à régler, quand il s'agit d'innover au-delà de son périmètre classique. Le dispositif de contractualisation se heurte par ailleurs, à l'absence de passerelles entre les régimes de retraite qui entrave la mobilité des travailleurs entre le secteur privé et le secteur public.

#### **4.2.2. Mesures relatives à la mobilité des fonctionnaires**

227. La loi n°50.05 modifiant et complétant le SGFP a introduit la mobilité des fonctionnaires dans l'article 38 bis du SGFP et a prévu de préciser les modalités d'application par un décret. Le décret d'application de cette loi (décret n°02.13.346), concernant la mobilité n'a été publié qu'en 2015<sup>3</sup>. La mobilité objet de ce décret concerne les fonctionnaires appartenant aux corps et cadres communs aux administrations.

228. Le décret précité comporte des mesures encourageant les fonctionnaires à la mobilité, comme l'attribution d'une indemnité forfaitaire équivalente à trois mois de salaire brut et la conservation de l'ancienneté par le fonctionnaire concerné. Toutefois, ces mesures ne semblent pas attractives, ce qui risque de réduire la portée de cette initiative. D'abord, la mobilité objet dudit décret ne concerne que le personnel interministériel, soit 24% de l'effectif de la fonction publique seulement. En outre, les indemnités prévues s'annoncent d'ores et déjà insuffisantes pour enclencher une véritable dynamique de mobilité.

---

<sup>1</sup>Décret n°02.15.770 relatif à la contractualisation dans les administrations publiques.

<sup>2</sup>Bulletin officiel n°6597 du 21 août 2017.

<sup>3</sup>Décret n°02.13.346 fixant les modalités d'application de l'article 38 bis du dahir n°01.58.008 du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique, tel que modifié et complété, relatif à la mobilité des fonctionnaires appartenant aux corps et cadres communs aux administrations (Bulletin officiel n°6386 du 13 août 2015).

229. 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 du SGFP. Cette refonte est requise pour construire les bases d'une fonction publique en harmonie avec les dispositions de la Constitution de 2011 dont la bonne gouvernance constitue l'un de fondements et qui consacre les principes qui devraient régir l'organisation et le fonctionnement des services publics. Cette refonte, à l'ordre du jour depuis plus de 12 ans demeure encore au stade de projet.

#### **4.3. Principales mesures prévues dans le projet de refonte globale du SGFP**

230. La réforme du SGFP, encore au stade de projet en 2017, s'inscrit dans l'approche globale visant la qualification des ressources humaines de la fonction publique. Cette approche projette une refonte des cadres et des grades actuels en une structuration hiérarchique générale de trois niveaux (niveau d'encadrement, de supervision et d'exécution). Elle envisage également le regroupement des cadres et des grades ayant les mêmes compétences et appelées à exercer des fonctions similaires dans les différentes administrations publiques.

##### **Réponse MRAFP**

Un benchmark a été effectué dans le cadre de la coopération avec les directives internationales. Un colloque a été organisé et un livre blanc a été préparé.

231. Jusqu'à 2017, le débat sur le projet de refonte du SGFP est toujours ouvert. Il n'est pas encore tranché si le SGFP va ou non enclencher un passage vers le système de l'emploi. Néanmoins, d'après le "livre blanc"<sup>1</sup>, élaboré en 2015, il est proposé de garder le système classique de carrière mais avec une gestion des RH basée sur la notion d'emploi. En effet, le nouveau SGFP projette d'affirmer la primauté de la logique d'emploi en veillant à ce que la sélection des candidats soit faite pour occuper un emploi vacant, et non pas un poste budgétaire.

232. Il prévoit également l'introduction de la distinction fondamentale entre la carrière garantie (progression barémique conditionnée uniquement par l'ancienneté) et les promotions basées sur l'évaluation des performances. L'évaluation du fonctionnaire reposera sur des principes généraux notamment la prise en compte de la performance dans la gestion de carrière et l'inclusion d'une disposition claire vis-à-vis de l'agent qui fait l'objet d'évaluations successives négatives.

233. Dans le futur SGFP, il est prévu d'introduire des dispositions juridiques pour asseoir et rendre systématique l'exploitation des REC, à travers leur utilisation dans les procédures de recrutement, de promotion et d'évaluation des agents ainsi que pour une gestion prévisionnelle des effectifs et des parcours professionnels. Quant au système de rémunération, dans sa mouture provisoire, le nouveau statut prévoit de mettre les bases pour un système de rémunération simple, cohérent, transparent, juste et unifié.

---

<sup>1</sup>Projet du « livre blanc », Document élaboré en juillet 2015 avec l'assistance de l'UE.

234. Toutefois, il semble que ledit projet reste encore loin d'aboutir en raison de l'absence d'un consensus sur son contenu.

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

235. 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.

### **5.1. Contenu des mesures édictées**

236. En 2012, la circulaire du Chef du Gouvernement n°26/2012 rappelle les dispositions du SGFP liées à l'absence irrégulière durant les horaires de travail et apporte un ensemble de mesures pour y remédier.

237. La circulaire incite à la présence régulière du personnel à travers le contrôle quotidien de la présence effective des fonctionnaires dans les lieux de travail en recourant aux moyens technologiques, et l'implication de tous les responsables dans ce processus pendant les horaires officiels. Elle attire l'attention des responsables hiérarchiques sur la nécessité d'informer les services des RH sur chaque absence non autorisée et de mettre en œuvre immédiatement la procédure de retenue sur le salaire<sup>1</sup> à raison de 1/60 en cas d'absence durant une période de la journée et de 1/30 en cas d'absence durant toute la journée. En plus des mesures préventives, ladite circulaire appelle à une application rigoureuse des dispositions du SGFP en cas d'abandon de poste<sup>2</sup> à travers la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.

238. Des mesures périodiques sont instaurées par ladite circulaire afin de cerner le phénomène d'absence irrégulière des fonctionnaires. Il s'agit principalement de :

- la préparation, par les départements ministériels, entre le 15 décembre de chaque année et le 31 janvier de l'année suivante de deux listes collectives. L'une comprend les fonctionnaires exerçant de façon régulière et l'autre des fonctionnaires irrégulièrement absents et qui ont fait l'objet de procédure d'abandon de poste.
- la transmission des deux listes, à la fin de la 3<sup>ème</sup> semaine du mois de février au Ministère chargé de la fonction publique et à la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) qui informe le Chef du Gouvernement des départements n'ayant pas produit les deux listes les concernant.
- le rapprochement par la TGR, avant la fin de la première semaine du mois de mars de chaque année, entre les fiches de paiement des salaires qu'elle tient et les listes établies

---

<sup>1</sup>La procédure de retenue sur le traitement est prévue par :

- la loi n°12.81 relative aux retenues sur les traitements des fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités locales qui s'absentent de leur service de manière irrégulière, promulguée par dahir n°01.83.230 du 05 octobre 1984.
- le décret n°02.99.1216 qui fixe les conditions et modalités d'application de ladite loi.

<sup>2</sup>Article 75 bis du SGFP : « En cas d'abandon de poste, l'agent incriminé doit être mis en demeure de réintégrer son administration dans les sept jours de la notification qui lui en est faite. Passé ce délai, si l'intéressé n'a pas repris son service, le chef d'administration est habilité à prononcer directement à son encontre sans consultation préalable du conseil de discipline la peine de la révocation avec ou sans suspension des droits à pension. La sanction prend effet du jour de la notification de la mise en demeure... ».

par les départements gouvernementaux afin de dresser la liste des fonctionnaires dont les noms ne figurent pas sur leurs listes. La TGR envoie cette liste aux départements concernés à charge pour eux de lui adresser, dans un délai n'excédant pas 21 jours, les informations et précisions à propos de chaque cas.

- pour les cas non justifiés, la TGR procède au paiement des salaires par mandats individuels pendant une durée de deux mois. À défaut de produire des justifications dans les deux mois, elle suspend le paiement des salaires des agents concernés après avoir soumis les cas en question à une commission interministérielle créée auprès du Ministère chargé de la fonction publique<sup>1</sup>. Les administrations concernées sont tenues de publier les listes de fonctionnaires dont les salaires sont suspendus sur le portail de l'emploi public, le site du département ainsi que de l'afficher au niveau de leurs sièges.
- au niveau des collectivités territoriales, la mise en œuvre des dispositions de la circulaire est prévue en confiant aux présidents des communes, aux walis et gouverneurs, aux receveurs et aux trésoriers provinciaux les mêmes tâches assignées, dans le cas des administrations de l'Etat, aux services ministériels et à la TGR.

## 5.2. Insuffisances dans la mise en œuvre

239. Après plus de cinq ans de leur mise en œuvre, les mesures apportées par cette circulaire ne semblent pas produire 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. En plus de la non-conformité de certaines dispositions de ladite circulaire au SGFP, la mise en œuvre des mesures édictées a été empreinte d'insuffisances. Les observations qui suivent illustrent ces constats :

### ➤ Maitrise insuffisante des effectifs du personnel dans certaines administrations

240. D'après le rapport annuel du MRAFP<sup>2</sup> au sujet du bilan de l'opération en 2013, les services de la TGR ont relevé des écarts entre la liste des fonctionnaires déclarés régulièrement présents par leurs administrations et les situations de paiements des salaires. Ces écarts sont récapitulés dans le tableau suivant :

**Tableau n°22 : Nombre de fonctionnaires non recensés par les départements**

Année	Nb de fonctionnaires non recensés par leurs administrations
2012	7 032
2013	2 697
2014	7 892

**Source, MRAFP, janvier 2016**

241. Ces écarts s'élèvent à 7 032 en 2012, à 2 697 en 2013 et à 7 892 en 2014. Il s'agit de fonctionnaires qui ne sont pas recensés par les administrations dont ils relèvent alors qu'ils

---

<sup>1</sup>D'après la circulaire n°26/2012, cette commission est composée des représentants du ministère de l'Economie et des finances (notamment ceux de la TGR et de la Direction du Budget), et des départements concernés. Elle élabore un rapport annuel, qui comprend un bilan de l'exécution des mesures prises, qu'elle envoie au Chef du Gouvernement avant la fin du mois d'octobre de chaque année.

<sup>2</sup>Rapport annuel du MRAFP, au sujet de l'absence irrégulière du travail au titre de l'année 2013, adressé au Chef du Gouvernement le 02 septembre 2015.

perçoivent leurs salaires régulièrement. Les listes d'absences irrégulières établies par ces administrations ne comprenaient que 536 en 2012 et 572 fonctionnaires en 2013. Les écarts relevés par la TGR témoignent du manque de maîtrise des effectifs dans les administrations.

➤ **Des dispositions de la circulaire en marge du SGFP**

242. L'article 75 bis du SGFP dispose qu'« en cas d'abandon de poste, si l'intéressé n'a pas repris son service, après sept jours de la notification de la mise en demeure, le chef d'Administration est habilité à prononcer directement à son encontre sans consultation préalable du conseil de discipline la peine de la révocation avec ou sans suspension des droits à pension ». Selon le même article, au cas où la mise en demeure n'a pu être notifiée, la rémunération doit être suspendue immédiatement et la révocation prononcée après un délai de 60 jours.

243. Or, la circulaire précitée prévoit des mesures non conformes avec les dispositions du SGFP en matière de procédure d'abandon de poste. En effet, pour les fonctionnaires déclarés absents et n'ayant pas justifié leur absence dans les délais, ces mesures prévoient le paiement des salaires par mandat individuel durant deux mois et la suspension de la rémunération pour une durée indéterminée (jusqu'à réception des justifications de la part des agents concernés).

244. Ainsi, les mesures édictées par la circulaire instituent une procédure parallèle à celle prévue par le SGFP. En plus du problème juridique qu'elle pose, la circulaire apporte une certaine souplesse injustifiée à l'égard de l'absence irrégulière en rallongeant les délais de réception des justifications de la part des intéressés au-delà de ceux prévus par le SGFP.

➤ **Manque d'implication de certaines administrations**

245. Dans certains cas, la procédure d'abandon de poste n'est appliquée ni conformément aux dispositions du SGFP ni comme prévu par la circulaire n°26/2012 précitée. En effet, dans l'opération de 2013, sur les 572 fonctionnaires absents recensés (à fin janvier 2014) par les administrations dont ils relèvent, un nombre de 204 cas n'ont pas fait immédiatement l'objet de procédure d'abandon de poste jusqu'à octobre 2014. Les cas en question n'ont même pas été soumis à la procédure de paiement de salaire par mandat individuel pendant deux mois tel que prévu par la circulaire précitée. Ce retard traduit un manque d'implication des responsables hiérarchiques dans la lutte contre les absences irrégulières des fonctionnaires placées sous leurs responsabilités.

246. Par ailleurs, certaines administrations n'ont pas élaboré les listes de fonctionnaires recensés, qu'elles sont tenues d'établir et la plupart des départements l'ont fait avec retard. En effet, 59% de ces départements ont répondu en dehors des délais. Les retards les plus manifestes sont enregistrés par les départements de l'Intérieur (98 jours), de l'Education nationale (77 jours), de la Culture (68 jours) et de la Santé (59 jours).

247. La circulaire précitée prévoit également de confier aux inspections ministérielles le suivi de l'exécution des mesures édictées, l'évaluation de ses résultats et l'élaboration d'un rapport annuel à soumettre au chef de l'Administration concernée et au Ministère chargé de la fonction publique avant la fin du mois de juin de chaque année. Toutefois, plusieurs inspections

ministérielles<sup>1</sup> n'ont pas produit les rapports en question. Les rapports de certaines inspections émanent des services des RH de l'Administration concernée alors que ces services sont censés être contrôlés sur la mise en œuvre des mesures qui leur incombent. Par conséquent, le rapport annuel élaboré par le MRAFP, au titre de l'année 2013 n'a été adressé au Chef du Gouvernement qu'en septembre 2015, soit avec un retard d'une année.

➤ **Rôle de la commission interministérielle insuffisamment précisé dans la circulaire**

248. La commission interministérielle, prévue pour le suivi et l'évaluation des mesures édictées par la circulaire précitée, est chargée d'étudier et de statuer sur les cas d'absence qui lui sont soumis. Toutefois, les attributions de cette commission ne sont pas encadrées en termes de critères à retenir dans l'étude des cas d'absence et des justifications à retenir ou à écarter avant de statuer sur chaque cas. En plus de l'absence de ces précisions, la commission continue de recevoir et d'examiner les justifications au-delà de la décision de suspension du salaire. Le résultat est que la révocation est retardée pour une durée illimitée.

249. Ainsi, dans l'opération de 2013, après la mise en œuvre de la procédure de paiement par mandat individuel à l'encontre de 672<sup>2</sup> fonctionnaires durant les mois d'octobre et novembre 2014, un nombre de 564 fonctionnaires se sont présentés pour justifier leurs situations entre le mois de décembre 2014 et juillet 2015. A fin septembre 2015, il restait 91 cas de fonctionnaires qui ne se sont pas présentés pour justifier leur absence malgré la suspension de leurs salaires. Pourtant, jusqu'à février 2016, la révocation n'avait pas encore été prononcée à leur encontre.

250. Au vu des observations formulées ci-dessus, il ressort que les efforts de lutte contre l'absence irrégulière des fonctionnaires s'avèrent sans impact réel en ce que les sanctions, notamment la révocation, ne sont pas prononcées à l'encontre des cas relevés.

251. Cette impunité témoigne d'un manque de rigueur dans le processus de contrôle et de sanction des absences des fonctionnaires. Elle serait, par ailleurs, de nature à conforter les mauvaises pratiques d'absence irrégulière. Le résultat est que la qualité du service public et l'image de l'Administration publique ne s'améliorent pas.

## **6. Contraintes institutionnelles des réformes**

252. Au terme de cette revue des principales initiatives prises par les pouvoirs publics en matière de modernisation du système de la fonction publique et en matière de réforme de l'Administration en général, il est constaté que les ambitions des différents gouvernements qui se sont succédé au Maroc n'ont pas été déclinées en stratégies claires et globales assorties d'objectifs dument établis et avec des horizons temporels à même de pouvoir en assurer le suivi.

253. Les réformes initiées étaient éclatées se résumant en des mesures isolées qui n'ont pas abouti à enclencher une dynamique de changement dans l'Administration marocaine. Or,

---

<sup>1</sup>D'après le rapport annuel du MRAFP, adressé au Chef du Gouvernement (septembre 2015), sur 39 départements, seules les inspections ministérielles de 25 ont produit lesdits rapports.

<sup>2</sup>Le nombre de 672 comprend 474 cas (parmi 2 697) figurant sur la liste de la TGR et restés sans justification et 204 cas de fonctionnaires recensés par leurs administrations sans faire l'objet de procédure d'abandon de poste, tandis que six cas ont été radiés de la fonction publique pour d'autres raisons.

l'interdépendance des éléments du système de la fonction publique (recrutement, évaluation, avancement, formation, mobilité, rémunération...) requiert une démarche d'ensemble.

254. L'absence d'une démarche globale de réforme est attribuable à des dysfonctionnements d'ordre institutionnel dont principalement le cloisonnement entre les structures, la position dominante du Ministère chargé des finances qui privilégie le souci budgétaire (en l'absence d'un organe bien positionné dans la hiérarchie gouvernementale tel que l'exige le pilotage de réformes d'envergure comme celles de la fonction publique), en plus du poids des corporatismes qui constitue un frein aux différentes initiatives.

### **6.1. Rigidité de l'organisation administrative**

255. Pour la mise en œuvre de certains projets, l'organisation classique de l'Administration n'est pas assez flexible pour permettre de s'y adapter facilement. Ainsi, faute de trouver un point focal pour une mesure ou une réforme donnée, certaines administrations recourent à la mise en place d'instruments ad-hoc dédiés à telle ou telle mesure<sup>1</sup>. En d'autres termes, les mesures de réforme ne s'intègrent pas dans les structures officielles des départements et demeurent ainsi éphémères.

256. Par ailleurs, l'organisation classique de l'Administration ne facilite pas la conduite des réformes dès lors que celles-ci revêtent un caractère transversal et touchent plusieurs acteurs. Or, la plupart des réformes portées par les concours extérieurs sont transverses. La multiplicité des intervenants engendre des difficultés dans le respect des engagements pris avec les bailleurs de fonds.

### **6.2. Cloisonnement des départements défavorable à la conduite des réformes**

257. Les projets et réformes de la fonction publique concernent divers aspects de la gestion dont ceux relatifs à la modernisation de l'Administration et l'amélioration de la gouvernance. Ainsi, toutes les réformes pratiquement requièrent des changements dans la gouvernance pour gérer la multiplicité des intervenants. Or, la multiplicité des intervenants se trouve conjuguée à une culture de l'Administration dans laquelle chaque département tente de garder la main sur ses attributions et ses ressources (budget)<sup>2</sup>.

258. Pour surmonter ce cloisonnement, la tendance actuellement est telle que plusieurs commissions interministérielles sont créées sous la présidence du Chef du Gouvernement, pour piloter des mesures ou des réformes sur lesquelles l'Etat s'est engagé avec les bailleurs de fonds. Toutefois, en raison de l'incidence budgétaire, c'est le Ministère chargé des finances qui assure la coordination entre les différentes administrations concernées.

### **6.3. Prédominance du souci de bénéficiaire des financements**

259. Les objectifs formulés dans les réformes introduites avec l'assistance des bailleurs de fonds sont orientés *outputs* et non pas *outcomes*. Ces objectifs n'ont pas été établis en tenant compte

---

<sup>1</sup>A titre d'exemple : dans le programme d'urgence : certaines structures (non officielles) portent le nom de la mesure dont elles ont la charge dans le cadre dudit programme (source : entretiens avec les responsables de la DB du MEF).

<sup>2</sup>Exemple : pour la gestion du RAMED, l'optique de passage à une logique d'assurance au lieu de celle d'assistance se heurte à des craintes du Ministère de la Santé de voir des attributions et des ressources transférées vers une autre structure comme l'ANAM par exemple. (Source : entretiens avec les responsables de la DB).

de priorités précises définies par les pouvoirs publics sur la base d'un diagnostic de l'existant et d'une appréciation des capacités des administrations à s'y inscrire. Les réalisations s'efforcent juste de satisfaire les conditionnalités des prêts. Ce constat est vérifié, pour le cas du PARAP, dans les chantiers de la gestion prévisionnelle dont les réalisations se limitent pratiquement au nombre de départements ayant élaboré leurs REC. Il en est de même pour les mesures relatives à la maîtrise de la masse salariale dont la mise en œuvre à travers l'opération de départ volontaire a été ponctuelle. Ladite opération a été conduite avec le seul souci de réduire le poids de la masse salariale qui a repris, d'ailleurs, son évolution deux ans après.

260. Dans la pratique, les pouvoirs publics recourent aux bailleurs de fonds pour bénéficier de prêts que nécessite le financement du déficit budgétaire<sup>1</sup> et se trouvent contraints de concevoir des réformes comprenant des objectifs qui concordent avec les conditionnalités du prêt. A titre d'exemple, le lancement du marché d'étude relatif à la réforme du système de rémunération a été défini comme conditionnalité de prêt<sup>2</sup>, d'où une précipitation au lancement et l'exécution de ce marché sans vision sur la suite à lui réserver.

261. Ledit marché (n°05/2008) a été réalisé pour le compte du MRAFP pour un montant de plus de 15 MDH. La réalisation de l'étude a été pilotée par par le Ministère chargé de la fonction publique et le Ministère chargé des finances. Toutefois, ses conclusions, livrées en 2011, n'ont pas été exploitées jusqu'à aujourd'hui (juillet 2017). Interrogés sur les raisons du lancement de ce marché sans vision sur la réforme du système de rémunération, les responsables du MRAFP ont confirmé que la réalisation de cette étude était principalement dictée par le souci de satisfaire aux conditionnalités des prêts dans le cadre du PARAP.

#### **Réponse du MRAFP**

La lettre de développement de politique signée par le Ministre des finances au nom du Gouvernement a toujours précisé la vision d'ensemble et les objectifs formulés dans les réformes introduites, mais le problème réside en le non-respect des engagements et dans le rôle secondaire joué par le MRAFP.

#### **6.4. Déficit d'arbitrage du MRAFP et position dominante du MEF**

262. En l'absence d'une entité gouvernementale de pilotage disposant du poids nécessaire, force est de constater que le pilotage des réformes est réalisé par le Ministère chargé des finances et principalement par la Direction du budget et dans une moindre mesure par le Ministère chargé de la fonction publique. Aussi, ce dernier, quoique rattaché au Chef du Gouvernement (Ministère délégué auprès du Chef du gouvernement), ne tire pas profit de ce rattachement en ce sens qu'il agit à l'image d'un département sectoriel sans agendas transverses, ce qui ne lui permet pas un positionnement à même de piloter les réformes.

263. Un tel positionnement serait requis pour permettre un arbitrage supérieur et serait nécessaire pour trancher sur les questions délicates telles que le contrôle exclusif du Ministère

---

<sup>1</sup>Ainsi, dans le rapport d'évaluation du PARAP IV, on peut lire « *Le prêt de la Banque sera décaissé en une tranche unique. En raison du creusement du déficit budgétaire en 2010 (...), l'appui financier proposé d'un montant d'environ 100 millions d'euros, aidera le Gouvernement à combler le déficit du budget estimé en 2010 à 2,67 milliards d'euros soit 4,5% du PIB hors recettes de privatisation. Le décaissement sera effectué en une seule tranche en 2010* ». Rapport d'évaluation du PARAP IV, Résumé du Programme page V.

<sup>2</sup> Les rapports des quatre phases du PARAP IV mentionnent le retard accusé dans le lancement de l'étude sur le système de rémunération dont les conclusions n'ont été livrées qu'en 2011.

des finances sur les rémunérations, la simplification des statuts de la fonction publique, et surtout, la refonte du système de rémunération.

### **6.5. Poids des corporatismes**

264. Dans la conception et la mise en œuvre des réformes du système de la fonction publique, le poids des corporatismes est considérable, entravant la mise en œuvre de mesures pertinentes et simples, comme la consolidation des statuts de la fonction publique.

265. De même, la refonte du système de rémunération des fonctionnaires, bien qu'elle constitue un élément central de la réforme, se révèle difficile à entreprendre. D'une part, il y a une crainte de revoir les rémunérations à la hausse lors de la révision des grilles salariales puisque chaque corps reste soucieux de maintenir les avantages de rémunération dont il dispose et d'autre part, il y a une réticence de certains ministères qui disposent de moyens, autres que statutaires, pour attirer et retenir les meilleurs profils.

266. D'autres mesures comme celles relatives à la mobilité ou le recrutement par voie de contrat, se heurtent aussi aux résistances des représentants des fonctionnaires.

267. Afin de dépasser les contraintes institutionnelles qui entravent les réformes, la conception des missions transverses de modernisation de l'Administration pourrait être confiée à une cellule de réflexion placée sous la responsabilité directe du Chef du Gouvernement. C'est cette option qui a été retenue en Espagne depuis 2012, pour piloter les réformes de l'Administration. L'encadré ci-après illustre l'approche espagnole à travers certains éléments organisationnels :

#### **Réforme de l'Administration en Espagne<sup>1</sup>**

Le 26 Octobre 2012, le Conseil des ministres de l'Espagne a publié l'accord pour créer la Commission de réforme des administrations publiques (CORA<sup>2</sup>) avec un mandat de produire des propositions pour améliorer l'efficacité des administrations publiques.

La Commission avait organisé ses propositions dans quatre domaines, à savoir celui des chevauchements des entités administratives ; la simplification administrative ; iii) la prestation des services publics ; et iv) l'organisation institutionnelle. Le rapport final de la CORA avait été présenté par le Chef du Gouvernement en juin 2013. Les propositions ont été élaborées en tenant compte des suggestions des citoyens à travers une boîte électronique et d'un conseil consultatif composé de représentants des syndicats, du secteur privé et du milieu universitaire.

Le développement rapide des mesures relatives aux RH de la CORA dans une stratégie complète de GRH est un élément clé pour le succès de l'ensemble du processus.

Dans l'examen de cette démarche espagnole, l'OCDE, tout en confirmant l'intérêt de cette approche avait souligné la nécessité de disposer d'une vision stratégique à long terme sur le rôle de l'Etat pour que les mesures de rationalisation des administrations et des effectifs soient réussies.

<sup>1</sup>OECD Public Governance Reviews, « SPAIN: From administrative reform to continuous improvement », Rapport de l'OCDE, 2014.

<sup>2</sup>Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

## **Réponse du MRAFP**

La modernisation de la fonction publique et de la GRH passe par l'amélioration des éléments majeurs du système de la gouvernance publique. La modernisation de la fonction publique au Maroc ne s'inscrit pas distinctement dans le cadre plus large de l'amélioration de la gouvernance publique, en se limitant à une approche essentiellement technocratique et introspective. Les efforts de réforme sont concentrés sur la conception d'outils de GRH sophistiqués et demeurent relativement déconnectés de l'amélioration de la qualité du service, de la responsabilité administrative et le renforcement de l'éthique de service public chez les fonctionnaires. Un recentrage des réformes est donc recommandé. Des changements durables ne seront possibles que si le citoyen-usager est placé au cœur des dispositifs de réforme. En particulier, le renforcement de la responsabilité de l'Administration publique, au travers des mécanismes de contrôle externes et internes, ainsi que la professionnalisation du personnel, sont à rechercher.

Renforcer la vision, le leadership et la stratégie d'appropriation de la réforme est une nécessité. La modernisation de la fonction publique est avant tout un processus politique. Actuellement, le projet de modernisation souffre de l'absence d'un fil conducteur. Il lui manque une vision partagée par tous les acteurs, permettant de donner cohérence et consistance à la réforme. De plus, un projet de modernisation doit être porté par un leadership politique capable de définir les grandes directions. Ce leadership doit se concrétiser par la constitution d'un organe de coordination et de direction, placé au centre de l'État. Cette conclusion conduirait à conforter le MRAFP. Il est donc souhaitable de clarifier et préciser légalement son rôle et celui du Ministère chargé des finances. Il revient à ces deux acteurs d'assumer conjointement la coordination et le pilotage de la réforme de manière plus forte, sans oublier d'impliquer le département (...) qui soit compétent dans la préparation des instruments juridiques indispensables.

Davantage d'attention doit être consacrée à l'ordonnancement de la réforme et à la stratégie de conduite du changement. Il convient de mettre davantage l'accent sur les aspects politiques et sociaux de la réforme. La réforme gagnerait énormément à identifier clairement des acteurs clé et à développer une stratégie associant toutes les parties intéressées, en particulier les syndicats et la société civile. Les mesures retenues devraient privilégier des stratégies "gagnant-gagnant", notamment les motivations non financières ou la restructuration des emplois et des carrières. Des nouvelles modalités de promotion du personnel pourraient être introduites, et les programmes de formation, conçus comme des incitations et outils d'appui, devraient être renforcés.

La réforme se fonde sur la refonte d'une fonction publique de carrière, mais elle reste juridiquement très fragile et impose des modifications juridiques profondes qui, n'ont pas été encore suffisamment abordées. La réforme vise, d'une part, à introduire une approche fonctionnelle, des règles plus flexibles de gestion et à adapter les moyens aux besoins des services. D'autre part, elle réaffirme l'attachement au système de la fonction publique de carrière. Dès lors, il convient, d'abord, de rétablir la distinction entre le grade et l'emploi et de donner une véritable vie à ce dernier.

Une haute fonction publique professionnelle et politiquement neutre aiderait à conduire la réforme de modernisation. (...). L'établissement d'une haute fonction publique responsable devrait avancer de concert avec l'amélioration de la transparence et de la prise en compte du mérite dans les nominations. Cette réforme requiert l'inscription dans la législation et dans la pratique administrative des principes juridiques d'impartialité et de neutralité des fonctionnaires.

Les valeurs fondatrices de l'Administration publique méritent d'être préservées, tandis que des valeurs modernes pourraient être introduites en même temps. Le service public est fondé sur des valeurs fondamentales, telles que l'intégrité, le mérite, l'impartialité et la mutabilité. Ces valeurs, auxquelles adhèrent les fonctionnaires, justifient leur statut dérogatoire par rapport au droit privé. Le rappel de ces principes est un levier pour conduire les fonctionnaires sur la voie de la modernisation. L'importance de ces valeurs justifie que des efforts considérables soient entrepris afin de les préserver et de renforcer. Dans ce but, il convient de prévenir et combattre les atteintes à la probité qui perdurent. Aussi certains moyens pour réduire les atteintes à la déontologie pourraient-ils être étudiés, comme celui d'ajouter la déclaration d'intérêts à la déclaration de patrimoine, ou faciliter la dénonciation des infractions légales par les fonctionnaires et les protéger en tant que dénonciateurs des mauvaises pratiques au sein de l'Administration.

### III. ANALYSE ET DIAGNOSTIC DU SYSTÈME DE LA FONCTION PUBLIQUE

268. Le diagnostic du système de la fonction publique requiert d'une part l'analyse des rôles respectifs des organes institutionnels qui interviennent dans sa gestion et d'autre part, l'analyse des composantes de ce système depuis le recrutement jusqu'au départ à la retraite

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

269. Le niveau de confiance accordée par les citoyens à l'Administration dépend du bon fonctionnement de cette dernière. La perception de l'Administration et celle de son personnel vont de pair puisque le fonctionnaire est en quelque sorte la représentation du service public auprès des usagers.

270. Les valeurs classiques du service public sont celles de la continuité, de l'égalité et de l'adaptabilité. Ces valeurs sont consacrées dans la Constitution marocaine de 2011 qui a posé les principes de la gouvernance des services publics. Il s'agit notamment de l'égalité d'accès, de la continuité, de la neutralité, du respect de la loi et de la reddition des comptes. La Constitution a aussi prévu l'instauration d'une Charte des services publics qui a vocation à contractualiser les engagements de l'Administration vis-à-vis du citoyen. Toutefois, jusqu'à la fin du premier semestre de l'année 2017, cette charte n'a pas encore vu le jour.

271. L'encadré ci-après rappelle les dispositions constitutionnelles qui consacrent les principes auxquels doit obéir le service public :

#### Extrait de la Constitution marocaine de 2011

Titre XII intitulé « De la bonne gouvernance - Principes généraux ».

**Article 154** : Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution.

**Article 155** : Leurs agents exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général.

**Article 156** : Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.

**Article 157** : Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics.

272. Si la Constitution définit ainsi le service public, cet idéal ne correspond, cependant, pas à la réalité en ce sens que l'image de l'Administration marocaine chez l'opinion publique n'est

pas toujours à la hauteur des valeurs qu'elle est supposée véhiculer. En effet, bien que l'Administration marocaine dispose d'un haut niveau d'encadrement (65% en 2016)<sup>1</sup> et consomme une masse salariale élevée, la qualité des services rendus aux citoyens demeure loin de son potentiel.

### **1.1. Perception négative de la qualité du service public**

273. Un service public est une activité exercée directement par l'autorité publique (État, collectivité territoriale et établissements publics) ou sous son contrôle (service public délégué), dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général<sup>2</sup>.

274. Le service public est financé par les deniers publics, lesquels sont alimentés essentiellement par l'impôt. Le citoyen ou l'entreprise qui paie cet impôt sont en droit de retrouver en contrepartie des services publics de qualité. C'est en quelque sorte un contrat social favorable au respect des institutions publiques et à l'Etat de droit. Toutefois, bien que l'objectif de servir le citoyen en tant qu'utilisateur du service public, soit systématiquement évoqué dans les politiques publiques, cet objectif n'est pas décliné de manière claire et mesurable.

275. Les enquêtes officielles d'évaluation de la qualité du service public au Maroc sont rares. La Cour s'est basée essentiellement sur celles qui ont été rendues publiques.

276. Une enquête auprès des usagers du service public<sup>3</sup> avait dévoilé l'ampleur du déficit dans la qualité des prestations publiques rendues aux citoyens. Cette enquête avait révélé que seul 22 % des personnes consultées estiment de façon non équivoque que l'efficacité des services publics est assurée. Les critiques les plus fortes concernent le système de l'Enseignement, de la Santé publique et de la Justice. Pourtant, ces secteurs s'accaparent 52,5% de la masse salariale, en 2016<sup>4</sup>, et mobilisent plus de 40% du budget général de l'Etat.

277. Cette perception négative est persistante malgré les différents discours sur la nécessité de modernisation de l'Administration. En effet, les citoyens se sont toujours souciés des services de santé et de l'éducation et ce bien que l'accès à l'éducation et aux prestations de santé soit un droit reconnu par la Constitution.

278. Une des principales causes de ce dysfonctionnement réside dans le faible niveau d'engagement des ressources humaines dont le rôle est déterminant dans la qualité du service rendu aux usagers.

279. Bien que le secteur public mobilise un budget considérable en termes de dépenses allouées à son personnel, les prestations dispensées par l'Administration continuent à être critiquées pour leur qualité souvent en deçà des aspirations des citoyens et des entreprises. Ce décalage est appelé à s'accroître avec l'évolution, plus rapide, des exigences des citoyens par rapport au

---

<sup>1</sup>Rapport sur les ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances 2017.

<sup>2</sup>CESE, La Gouvernance des Services publics, Auto-Saisine n° 1/2013.

<sup>3</sup>Observatoire marocain de l'Administration publique (OMAP), « Rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc », 2006.

<sup>4</sup>Données du budget des Départements de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur, de la santé et de la justice et libertés, loi de finances de l'année 2016 (le BGE entendu ici comprend les budgets sectoriels, non compris les charges communes).

rythme de modernisation de l'Administration. De plus en plus, les services publics n'ont plus affaire seulement à des administrés ou à des usagers mais à des clients, qui exigent efficacité et qualité du service rendu en contrepartie de leur contribution fiscale.

## **1.2. Inégalités dans l'accès au service public**

280. Dans son rapport de 2006, l'OMAP avait analysé la perception des usagers des services publics. Ce rapport avait fait état d'un ensemble de dysfonctionnements au sein de l'Administration marocaine. Les dysfonctionnements relatifs à l'accès au service public concernent principalement les secteurs de la Santé et de l'Education qui connaissent des inégalités sociales dans l'accès aux services, ainsi que le secteur de la Justice où des rapports de méfiance se dégagent des relations quotidiennes avec les justiciables. Ledit rapport avait souligné la difficulté d'accès aux services publics en ce sens que seuls 3,7% de l'effectif des enquêtés avaient reconnu l'accès facile et permanent des citoyens aux services publics.

281. Les déficits en matière de services rendus sont plus prononcés dans le monde rural, les petites villes et les quartiers périphériques. À titre d'exemple, le problème de l'absentéisme des fonctionnaires s'accroît au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre, affectant davantage les populations situées dans les zones rurales. Cette variation de la prestation de services est attribuable à la fracture persistante entre les zones urbaines et rurales.

282. Dans le service public de l'Education, par exemple, le cadre de la fonction publique marocaine renforce cette fracture entre les zones urbaines et rurales parce que généralement, ce sont les enseignants les moins expérimentés qui sont affectés dans les zones les plus reculées.

283. En revanche, c'est au niveau des grandes agglomérations que la corruption est plus concentrée. Dans le secteur de Santé publique, ce phénomène concerne essentiellement les hôpitaux<sup>1</sup> où les usagers se trouvent contraints d'y recourir pour bénéficier de prestations qu'ils sont censés obtenir de plein droit.

### **Réponse du MRAFP**

Pour y remédier, le MRAFP s'attelle actuellement sur des projets qui ambitionnent d'améliorer le rapport Administration-usagers à travers l'amélioration de l'accueil dans les administrations, la mise en place d'un système de réclamation, la simplification et la dématérialisation des procédures.

En vue de mieux servir le citoyen et d'assurer une qualité satisfaisante de ses prestations, le Ministère est en cours de finaliser les termes de référence d'une étude qui sera lancée en 2018, portant sur l'élaboration d'un baromètre de la qualité des services publics. Ce baromètre permettra de disposer des informations de manière régulière sur le niveau de satisfaction des usagers et le niveau de performance atteint par l'Administration, d'identifier les évolutions positives, de repérer les domaines où des actions correctives sont à mettre en œuvre et de contribuer à améliorer la pertinence des réponses apportées aux besoins des usagers et des fonctionnaires.

Dans le même contexte, et conformément à l'article 157 de la constitution qui prévoit la conception d'une charte de services publics fixant les règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques des régions et des collectivités territoriales et des organismes publics,

---

<sup>1</sup>Instance centrale de prévention de la corruption, « Etude sur le phénomène de la corruption dans le secteur de la Santé : Evaluation et Diagnostic », septembre 2011.

un projet de charte a été élaboré. Elle vise, entre autres, la primauté du droit, l'Égalité dans l'accès des services publics, le renforcement de la participation citoyenne, la responsabilisation et la redevabilité ainsi que l'amélioration à la fois de la performance de l'Administration et de la qualité de ses prestations.

Il faut rappeler aussi que le Ministère a mené et réalisé deux études sur l'évaluation de l'horaire continu.

Il est à rappeler que le Ministère a élaboré la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption, que le Gouvernement a lancé en 2013 et adoptée en 2016. Cette stratégie est composée de dix programmes et de plus de 230 projets.

### **1.3. Responsabilité des fonctionnaires dans la qualité des prestations publiques**

284. La responsabilité est une valeur centrale du service public que consacre l'article 17 du SGFP qui dispose que : « Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées ». Or, l'observation de cette règle dans la pratique n'est pas encadrée par des procédures et des mesures rigoureuses qui en garantissent la portée. L'usager du service public reste démuné devant la complexité des procédures et sa relation à l'Administration est vécue comme un rapport de forces qui lui est défavorable<sup>1</sup> en ce sens que l'Administration ne se trouve pas dans l'obligation de rendre compte. En effet, les usagers dénoncent, également, le manque de clarté dans les responsabilités, l'absence de sanctions en cas d'inexécution de tâches entrant dans la délivrance du service public.

285. Le manque de communication entre les services administratifs complique davantage la délivrance des prestations publiques. Force est de constater que le service public marocain est loin de la logique de guichet unique des services administratifs qui s'est imposée dans plusieurs pays et qui a permis de réduire substantiellement les délais et les procédures.

286. Par ailleurs, le service public souffre du phénomène d'absence des fonctionnaires. Ce phénomène, qui fait l'objet de critiques de la part des usagers du service public affecte négativement la qualité du service public. Le problème d'accès aux services de santé est aggravé par le phénomène de l'absence des fonctionnaires. En effet, le taux moyen (au niveau national) d'absentéisme du personnel médical au Maroc s'élève à 27%<sup>2</sup>, avec des régions qui enregistrent des taux plus élevés où 44%<sup>3</sup> du personnel s'absente durant les horaires de travail. Le résultat est qu'en moyenne, 42% du temps de travail du corps médical n'est pas exploité à cause des absences.

287. Les usagers du service public (citoyens et entreprises) trouvent que les mécanismes de recours ou de plaintes à l'encontre de l'Administration publique sont lourds, peu fiables et peu

---

<sup>1</sup>CESE, La Gouvernance des Services publics, Rapport du CESE, Auto-Saisine n°01/2013.

<sup>2</sup>Brixi, Hana, Ellen Lust, and Michael, Woolcock. 2015. « Confiance, Voix au chapitre et Mesures incitatives : Apprendre des réussites locales dans la prestation de services au Moyen-Orient et Afrique du Nord. Abrégé. Washington : Groupe de la Banque mondiale Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

<sup>3</sup>Selon le rapport de la BM précité, ce taux a été enregistré au niveau de la région de "Fès-Boulemane" (selon l'ancien découpage territorial).

efficaces et ce, à cause de l'absence de sanctions en cas de manquement des fonctionnaires à leurs missions ou à l'éthique.

288. Il importe de souligner également que les mécanismes de prévention et de dénonciation de la corruption demeurent insuffisants et peu connus.

#### **1.4. Manque d'exploitation des projets de simplification des procédures**

289. 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.

290. A titre d'exemple, l'usager 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.

291. 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...

#### **1.5. Absence de mécanismes de contrôle et d'évaluation des services publics**

292. En plus des dysfonctionnements 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 actuellement 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. Ceci permet d'expliquer la perception négative<sup>1</sup> et les critiques adressées au service public.

293. En matière de lutte contre la corruption, la faiblesse des mécanismes de contrôle est l'un des facteurs essentiels de la persistance de ce phénomène.

294. Les expériences internationales renseignent sur l'intérêt que pourrait avoir une pratique d'évaluation de la qualité du service public à travers la mesure du niveau de satisfaction de ses usagers. L'encadré ci-après illustre cet aspect à travers quelques exemples de ces pratiques au niveau international :

#### **La mesure de la satisfaction des usagers**

Au **Canada** l'enquête nationale « Citizens first » illustre une démarche « orientée clients » et propose des outils pour améliorer la satisfaction.

---

<sup>1</sup>Dans le rapport de l'OMAP en 2006, une enquête a conclu que 53,2% des personnes consultées ont une appréciation mitigée des services publics et considèrent qu'ils sont rarement assurés avec efficacité.

Aux **Etats-Unis**, l'indice de satisfaction « American Customer Satisfaction Index » prend en compte chaque année non seulement la qualité des services fournis, mais aussi la qualité perçue.<sup>1</sup>

En **Belgique**, un instrument de mesure reprend le parcours de l'utilisateur dans ses relations avec l'Administration, au cours de quatre étapes distinctes :

- l'approche : à quel service s'adresser,
- l'accueil,
- le service traitant,
- et l'après-vente : une fois la décision prise ou le service rendu, quand l'utilisateur éprouve des difficultés.

La satisfaction de l'utilisateur est mesurée à travers quatre critères : la rapidité, la précision, l'efficacité et l'amabilité.

295. L'intérêt de mesurer la satisfaction des usagers du service public est tel qu'il permet de s'assurer que l'Administration est effectivement au service du citoyen. L'organisation périodique de ces évaluations, comme celles en vigueur dans les pays développés, permettrait de procéder à des améliorations permanentes de la qualité des prestations de l'Administration. C'est de cette manière que l'adaptabilité serait effectivement érigée en tant que principe du service public.

296. Si la Constitution de 2011 a déjà posé les bases d'une telle culture d'évaluation (article 156), il appartient aux pouvoirs publics de mettre en pratique ces dispositions. En plus qu'il s'agit de prescriptions constitutionnelles, il est du droit du citoyen de bénéficier de prestations publiques qui lui sont adaptées surtout qu'il contribue au financement des charges publiques.

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

297. Les principaux organes intervenant dans les décisions relatives à la fonction publique sont le Ministère chargé de la fonction publique et le Ministère chargé des finances qui ont des compétences transversales en plus d'une instance consultative ; le Conseil supérieur de la fonction publique. 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.

### **2.1. Rôle limité du Ministère chargé de la fonction publique**

298. Le premier organe chargé de la gestion du personnel de l'Etat a été créé en 1913 sous la forme d'un service du personnel auprès du Secrétariat Général du Protectorat. Depuis, il a été rattaché successivement à diverses autorités avant de relever en 1956 d'un département ministériel indépendant. Depuis sa création, le département chargé de la fonction publique a

---

<sup>1</sup>Publication de l'IGPDE / Recherche - Études – Veille n°34 - avril 2010.

connu une instabilité dans son positionnement au sein de la structure gouvernementale tout en changeant fréquemment de dénomination<sup>1</sup>.

299. Le Ministère chargé de la fonction publique est responsable de l'exécution des politiques du Gouvernement relatives à la fonction publique. Le rôle du service chargé de la fonction publique est prévu par les articles 8 et 9 du SGFP. Les missions du Département ont été précisées par les différents décrets fixant ses attributions et son organisation<sup>2</sup>. Le dernier en date qui est en vigueur actuellement est le décret n°02.11.55 du 11 avril 2011.

300. Tout en conservant son rôle de veille sur le respect de la cohérence statutaire, le département chargé de la fonction publique s'est vu élargir son champ d'intervention, depuis 2006, en se chargeant du pilotage des projets de modernisation des secteurs publics, la promotion de la qualité des services publics et l'amélioration des relations avec l'utilisateur, à travers sa contribution au niveau du programme national de l'Administration numérique et à la promotion des mesures visant à la dématérialisation des procédures administratives.

301. Les missions actuelles du ministère suite à sa nouvelle organisation<sup>3</sup> sont précisées par le décret n°02.06.82 du 10 novembre 2006 tel que modifié et complété par le décret n°02.11.55 du 11 avril 2011. Ainsi, le MRAFP comprend en plus des structures de support, les principales directions opérationnelles suivantes :

- la Direction de la fonction publique (DFP) dont les principales missions sont celles liées à l'adaptation du SGFP et des statuts particuliers ; le suivi du dialogue social, de l'évolution de l'emploi public, le redéploiement des personnels de l'Etat et des collectivités territoriales et l'élaboration du bilan social sur la base des informations transmises par les départements ministériels... ;
- la Direction de la modernisation de l'Administration (DMA) chargée essentiellement de proposer et de mener en concertation avec les départements ministériels, toute action de simplification des procédures administratives ; elle est également chargée de concourir à la préparation et à la mise en œuvre de la déconcentration administrative en veillant à la rationalisation des structures administratives ;
- la Direction des systèmes d'information (DSI) se charge de la gestion des bases de données relatives au personnel de l'Etat et participe au développement de l'Administration numérique.

302. L'analyse de l'exercice de ces attributions a permis de remarquer le pouvoir limité de ce département quand il s'agit de compétences transverses. Ainsi, en dehors des pouvoirs qui lui

---

<sup>1</sup>Ce département a été institué en tant que Secrétariat d'Etat rattaché au Premier ministre, puis Ministère délégué et en 1998, il a été érigé en tant que Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. Sous le gouvernement de 2011, ce département est redevenu Ministère délégué auprès du chef de gouvernement chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'Administration.

<sup>2</sup>L'organisation du département ont été prévues successivement par le dahir n°01.57.001 du 05 janvier 1957, le dahir n°01.60.204 du 11 janvier 1961, le décret n°02.78.594 du 29 novembre 1978, le décret n°02.94.249 du 24 mai 1994 ; le décret n°02.06.82 du 10 novembre 2006 et le décret n°02.11.55 du 11 avril 2011.

<sup>3</sup>La réorganisation a été faite suite à une étude relative à la réalisation d'un audit organisationnel du MRAFP en 2004 d'un montant de 612 000 DH.

sont conférés par le SGFP en ce qui concerne le visa des textes réglementaires relatifs à la fonction publique, le rôle du MRAFP s'avère limité dans la conduite des chantiers de modernisation de l'Administration. Ces limites sont illustrées par les observations suivantes :

➤ **Manque d'une vision d'ensemble sur la modernisation de l'Administration**

303. Bien que le MRAFP soit au cœur de la réforme, il ne dispose pas de stratégie intégrée. En effet, une dernière tentative dans ce sens a été le lancement d'un marché dont l'objet est "l'élaboration d'une stratégie de modernisation de l'Administration et accompagnement dans sa mise en œuvre" pour un montant de 20,9 MDH. Toutefois, après la réalisation de deux phases, il a été abandonné sans suite.

➤ **Manque de visibilité en matière d'exercice de certaines attributions**

304. Selon l'article 8 du SGFP, le service chargé de la fonction publique a pour mission de constituer une documentation et des statistiques d'ensemble concernant la fonction publique. A cette fin, la division de l'observatoire des emplois publics rattaché à la DFP, est chargée de suivre l'évolution de l'emploi public et d'élaborer le bilan social sur la base des informations transmises par les départements ministériels. Toutefois, le MRAFP ne dispose pas de pouvoir permettant d'exiger la collaboration de l'ensemble des départements à l'accomplissement de cette mission.

305. En effet, la non-délimitation de la définition "emploi public" a introduit une certaine confusion au niveau du rôle de cet observatoire, qui se limite au recensement des effectifs des ressources humaines de l'Etat. A titre d'exemple, les données relatives au personnel des collectivités territoriales ne sont pas communiquées à cette division par la DGCL. Ainsi, dans l'accomplissement de ses missions, la division de l'observatoire de l'emploi public rencontre des difficultés dues au manque de collaboration des départements ministériels dans la production des données relatives au personnel de leur ressort.

306. Ces difficultés sont rencontrées aussi dans l'exercice des autres missions à caractère transversal qui ne sont explicitées ni en termes de leur consistance ni en termes des processus à adopter. C'est le cas des missions relatives à la contribution au programme national de l'Administration numérique, la gestion du centre d'orientation et d'information des usagers, la contribution à la promotion des mesures visant la dématérialisation des procédures administratives et la contribution à la constitution des bases de données des agents de l'Etat...

307. Par ailleurs, concernant la participation au développement de l'Administration numérique, bien que le MRAFP soit investi de mener les chantiers de modernisation de l'Administration, il n'a pas été associé directement à certains programmes comme la stratégie "Maroc Numeric 2013"<sup>1</sup> qui a été confiée au Ministère de l'Industrie, du commerce et des nouvelles technologies.

---

<sup>1</sup>Ce constat a été relevé par la mission d'évaluation de la stratégie Maroc Numeric 2013, réalisée par la Cour des comptes en 2013, qui avait noté la non-implication du département en charge de la fonction publique dans la mise en œuvre du programme e-gouvernement qui fait partie des axes de cette stratégie.

### ➤ **Rôle limité dans la politique de déconcentration administrative**

308. La déconcentration a été érigée par le décret n°02.93.625 en principe d'organisation administrative. Ce décret met en exergue le principe de répartition des attributions et des moyens entre les niveaux central et déconcentré.

309. L'article 11 du décret n°02.05.1369 institue une « commission d'organisation des structures administratives » auprès du département chargé de la modernisation des secteurs publics. Cette commission est chargée<sup>1</sup> d'étudier et d'approuver les schémas directeurs de déconcentration qui lui seront soumis par les départements concernés. Elle est appelée, en outre, à jouer un rôle d'initiateur dans la proposition de normes techniques concernant la répartition des compétences entre les niveaux central et déconcentré. Enfin, elle est tenue d'élaborer un rapport annuel sur ses activités à soumettre au Chef du Gouvernement.

310. Dans la pratique, ladite commission se limite à étudier et à approuver les projets de textes d'organisation qui lui sont soumis par les départements concernés sans jouer le rôle d'initiateur qui lui est assigné. A titre d'exemple, au niveau du Ministère chargé des finances, la Direction générale des impôts (DGI), l'Administration des douanes et impôts indirects (ADII), la Trésorerie générale du Royaume (TGR) et la Direction des domaines (DD) sont organisées au niveau déconcentré, sans soumettre leurs organigrammes à ladite commission. En effet, cette organisation, en vigueur actuellement, n'a été ni étudiée ni approuvée par la commission d'organisation des structures administratives.

#### **Réponse du MRAFP**

Pour remédier à l'insuffisance du pilotage des réformes, le Ministère, dans son programme de réformes 2017-2021, considère qu'un dispositif de gouvernance avec un mode opératoire concerté représentent une des conditions sine qua non pour sa réussite. Le dispositif de gouvernance prévu repose sur un certain nombre de structures assorties de missions bien définies.

Il s'agit d'une commission interministérielle de la réforme de l'Administration (CIRA) qui sera présidée par le Chef de Gouvernement, appuyée par les différents réseaux des secrétaires généraux des inspecteurs généraux, des directeurs des ressources humaines, (...), en plus des groupes thématiques.

### ➤ **Cadre d'accompagnement insuffisant pour le pilotage des réformes**

311. Pour asseoir un pilotage stratégique et en vue d'établir un dialogue permanent avec les ministères, le MRAFP a créé en 2004, un réseau composé des gestionnaires des ressources humaines de l'Administration. Ce réseau, présidé par le Ministre chargé de la fonction publique, se réunit annuellement autour de thématiques liées aux chantiers de modernisation de la GRH. En 2014, le département a constitué un réseau des secrétaires généraux des départements ministériels visant à renforcer le cadre de réflexion transversal et de concertation permettant l'aboutissement des projets de modernisation de la fonction publique.

312. Toutefois, les rôles et les responsabilités de ces réseaux ne sont pas définis et documentés. Ces réseaux sont constitués par les gestionnaires relevant du niveau central, la dimension

---

<sup>1</sup>Article 12 du décret n°02.05.1369 du 02 décembre 2005 relatif à l'organisation des départements ministériels et la déconcentration administrative.

régionale de la fonction publique n'est pas prise en compte alors que celle-ci présente des difficultés différentes de ce qui est vécu au niveau central.

313. Entre 2004 et 2014, le réseau des gestionnaires des ressources humaines s'est réuni 19 fois, soit une fréquence moyenne de deux réunions par an. A noter que de 2011 à 2013, ce réseau n'a tenu aucune réunion.

#### **Réponse du MRAFP**

La dimension régionale est bel et bien prise en compte dans le réseau des DRH. La 20<sup>ème</sup> et 21<sup>ème</sup> réunion ont connu une présence très forte des responsables au niveau régional.

La périodicité des réunions est liée à l'importance des thématiques à inscrire dans l'ordre du jour du réseau.

314. Les réunions tenues par le réseau des gestionnaires RH se sont focalisé principalement sur des opérations structurantes au niveau de la fonction publique à savoir : l'opération de départ volontaire à la retraite, la classification des emplois dans une nomenclature commune et la généralisation du guide méthodologique de la classification des emplois... Or, cet espace aurait dû constituer un cadre de suivi de la mise en œuvre des orientations stratégiques pour la fonction publique, pour déceler les insuffisances lors de la mise en œuvre et également pour échanger les bonnes pratiques de GRH afin de favoriser leur mutualisation.

#### **Réponse du MRAFP**

Le réseau reste un cadre d'échange et de concertation mais des commissions ad-hoc peuvent être constituées, en prolongement des travaux du réseau, pour s'atteler à des questions plus précises- étude approfondie, suivi ...).

Le rôle du réseau DRH, qui a tenu jusqu'à maintenant 22 réunions toutes consacrées à l'étude et à l'examen des projets de texte préparés par le Ministère (SGFP, textes relatifs à la formation, recrutement, GPEEC, REC, concours, emplois supérieurs, postes de responsabilité, mobilité, contrat, etc.). L'ensemble de ces textes sont soumis à l'examen et à l'étude de ce réseau avant leur adoption.

#### **➤ Absence de bilans qualitatifs sur les projets de modernisation de l'Administration**

315. Pour le financement des projets de modernisation de l'Administration, un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds de modernisation de l'Administration publique » (FOMAP) a été créé en vertu de l'article 36 de la loi de finances de l'année budgétaire 2005. Son ordonnateur est le Ministre chargé de la modernisation des secteurs publics.

316. Conformément aux dispositions de l'article 36 de la loi de finances précitée, les projets de financement proposés par les départements ministériels doivent porter sur la réalisation de toute étude ou action ayant un impact sur la modernisation de l'Administration publique, l'amélioration de la GRH, la réorganisation et l'allègement des structures administratives, la simplification et l'harmonisation des procédures administratives ainsi que le développement de

l'Administration électronique<sup>1</sup>. L'objectif assigné à ce compte consiste à l'ériger en instrument de soutien à la réforme de l'organisation et du fonctionnement des départements ministériels et ce, par le moyen de financement partiel des projets de modernisation les intéressant dans la limite de 50% de l'enveloppe budgétaire allouée à chaque projet, mais sans que ce financement dépasse le montant de 2 MDH.

317. Les crédits ouverts du FOMAP au titre de chaque année budgétaire s'élèvent à 10 MDH. Jusqu'à 2014, le cout total des projets menés par le MRAFP et imputés sur le FOMAP s'élève à 35,24 MDH<sup>2</sup>. Quant aux projets menés par les autres départements ministériels, le montant total au titre de l'assistance du FOMAP s'élève à 28,75 MDH<sup>3</sup>, soit un montant total de 64 MDH.

318. L'évaluation de la gestion de ce fonds en tant qu'outil de modernisation de l'Administration a permis de remarquer que cette gestion demeure axée sur l'exécution des projets sans bilan qualitatif sur les programmes de modernisation de l'Administration. En effet, bien que le MRAFP soit censé piloter la mise en œuvre des programmes de modernisation et que les dépenses supportées par le FOMAP dont il assure la gestion soient orientées vers des projets liés à ces programmes (PARAP, e-gov, ...), le département ne procède pas à une évaluation de l'avancement de ces programmes à même d'apprécier l'impact du FOMAP.

319. L'élaboration des REC qui constitue un élément déclencheur des tranches de l'assistance financière fournie dans le cadre du PARAP, sont les projets ayant le plus bénéficié de l'assistance du FOMAP. Jusqu'à 2014, 16 départements avaient bénéficié de l'assistance du FOMAP pour l'élaboration de leur REC et/ou la mise en place d'une GPEEC, pour un montant total de 7,16 MDH, soit plus de 11% des dépenses totales imputées sur ledit fonds sur la période. Pourtant, l'impact du FOMAP sur l'avancement de ce chantier n'a pas été évalué.

320. Le même constat peut être formulé au sujet de l'informatisation des ministères qui rentre dans le cadre du programme e-gouvernement. Plusieurs départements avaient bénéficié de l'assistance du FOMAP pour réaliser des études relatives aux systèmes d'information, sans que cette assistance ne fasse l'objet d'évaluation pour apprécier l'impact du FOMAP sur le programme e- gouvernement.

#### **Réponse du MRAFP**

Il y a lieu de signaler que ce fonds a fait l'objet d'une mission de la Cour des comptes en 2009. Lors de cet exercice, plusieurs observations ont été soulevées. Le Ministère, de sa part, n'a épargné aucun effort pour les satisfaire, mieux encore, il s'est engagé dans un processus d'amélioration continue pour que le FOMAP soit un véritable support budgétaire au service des projets à forte valeur ajoutée. En effet à la fin de l'année 2016, le Ministère a procédé à une refonte du FOMAP. Cette opération consiste à :

---

<sup>1</sup>Article 2 du décret n°02.05.1484 du 22 décembre 2005 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du comité interministériel chargé de l'examen des projets soumis au financement du "Fonds de modernisation de L'Administration publique".

<sup>2</sup>Source : Direction de la modernisation administrative (MRAFP).

<sup>3</sup>Idem.

- donner de la priorité aux projets sectoriels structurants ayant un impact direct et à court terme sur le citoyen et sur l'utilisateur, à l'aune des enjeux de la réforme administrative et des engagements du gouvernement ;
- élaborer un guide méthodologique sur l'élaboration des projets ;
- organiser une journée de communication et d'information sur les chantiers actuels de la réforme ;
- organiser des ateliers de planification avec les départements ;
- assurer l'appui et l'accompagnement des départements ;
- désigner un représentant permanent du Ministère dans les structures chargées de la réalisation des projets.

Des actions d'évaluation sont effectuées par le Ministère de manière permanente.

Les projets financés par le FOMAP sont cadrés chaque année par l'envoi d'une lettre circulaire aux différents départements ministériels stipulant l'alignement des projets à financer avec la stratégie de modernisation.

En outre, chaque année, plusieurs réunions de cadrage ont été tenues avec les différents départements ministériels pour le même objectif : s'aligner avec le discours de Sa Majesté et le plan d'action du MRAFP.

#### ➤ Non aboutissement de plusieurs marchés d'études

321. Le manque d'une vision dûment arrêtée sur les chantiers de la réforme apparaît au niveau du recours à la résiliation d'un certain nombre d'appels d'offres relatifs à des études liées à la modernisation de l'Administration sur la période allant de 2002 à 2013. Le tableau suivant donne un récapitulatif des marchés résiliés et de leurs objets respectifs :

**Tableau n°23 : Marchés d'études lancés et résiliés par le MRAFP entre 2001 et 2013**

N° du marché	Objet	Montant (en milliers de DH)	Observations
09/2001	Renforcement de la formation continue et élaboration d'un schéma directeur de formation continue	745,2	Résilié
17/2001	Etude de faisabilité relative à la création d'un centre d'information et d'orientation administrative	691,5	Résilié
09/2002	Etude portant sur l'Elaboration d'un cadre référentiel des prestations et des activités de l'Administrations éligibles à l'externalisation.	963	Résilié
12/2007	Etude de la mise en œuvre des emplois et des compétences du Ministère.	1 137,6	Résiliation des phases 4 et 5
01/2011	Etude relative à la transcription et la simplification des procédures administratives, la conception des formulaires et l'accompagnement à leur certification.	4 546,54	Résilié
11/2011	Réalisation d'une étude sur l'élaboration d'un système de parcours professionnels.	660	Résilié
08/2011	Etude relative au recensement, à la description et la vulgarisation des prestations publiques.	420	Résilié
02/2012	Réalisation d'une étude relative à la transcription, à la simplification et à l'appui à la certification des procédures et des formulaires administratifs	4 508,8	Résilié
09/2012	Elaboration d'une stratégie de modernisation de l'Administration et accompagnement dans sa mise en œuvre	20 947,2	Réalisation des deux premières phases seulement

**Source : MRAFP**

322. En l'absence d'une vision dûment arrêtée, plusieurs marchés d'études n'ont pas été réalisés comme prévu. A titre d'exemple, l'étude relative à « l'élaboration d'une stratégie de modernisation de l'Administration et accompagnement dans sa mise en œuvre », objet du marché n°09/2012, d'un montant de 20,94 MDH a été lancée sans articulation avec d'autres programmes gouvernementaux visant le développement des services orientés usagers. Il s'agit notamment du programme e-gouvernement intégré depuis 2009 au niveau de la stratégie "Maroc numeric 2013". Or, la modernisation des processus et des services des administrations sont les préalables pour la mise en œuvre des services orientés usagers.

#### **Réponse du MRAFP**

La stratégie a intégré le programme « Maroc Numeric » en prenant en compte le volet « Administration électronique » dans lequel le Ministère est un acteur principal. Plusieurs projets relatifs à « E-gov » ont été proposés par la stratégie.

Au lancement de l'étude, toutes les parties prenantes y étaient associées (kickoff a eu lieu le 5 avril 2013 au ministère des affaires étrangères). Le chapitre « Administration électronique », notamment la stratégie Maroc Numeric 2013 figurait dans la partie « diagnostic » et la partie « élaboration de la stratégie ». L'étude a été réalisée d'une manière partielle (phase de diagnostic et phase d'élaboration de la stratégie de modernisation). La phase de mise en œuvre a été suspendue pour la raison suivante : 10 projets structurants de longue envergure et de longue haleine ne peuvent pas être réalisés dans les temps impartis par le contrat de marché.

D'ailleurs une grande partie de ces projets sont inscrits aujourd'hui dans le plan d'action 2017-2021 du MRAFP.

323. Il paraît ainsi que le MRAFP est peu influent au niveau des différentes missions et actions à caractère horizontal qui lui sont dévolues et ce, malgré son rattachement au Chef du Gouvernement. Face au cloisonnement qui caractérise le travail des différentes entités gouvernementales, ce Département ne semble pas disposer de pouvoirs à même de piloter les projets de réforme de l'Administration.

#### **Réponse du MRAFP**

La mission de MRAFP ne consiste pas à imposer des projets aux autres départements. Le Ministère œuvre pour inciter, accompagner, assister et proposer des actions et des projets de modernisation en inscrivant son action dans une démarche d'appropriation par les autres départements en vue de bouleverser les cultures et les pratiques. Pour certains projets, dont la nature est très technique, la démarche volontariste est retenue (imposer par le levier réglementaire et juridique).

Le Ministère ne dispose pas d'équipes susceptibles d'évaluer, de suivre et de veiller à l'application des réformes initiées.

#### **➤ Manque de communication entre le MRAFP et les autres départements**

324. La dernière réorganisation du Ministère chargé de la fonction publique introduite en 2011, s'est limitée à un réaménagement classique de ses structures sans toutefois prendre en compte le caractère interministériel de ses missions. Ainsi, il y a lieu de relever l'absence d'une démarche de contractualisation entre le MRAFP et les autres départements dans la mise en œuvre des programmes de modernisation.

325. L'absence d'une telle démarche est attribuable d'une part, à l'absence de processus formalisés de communication entre le MRAFP et les autres départements et, d'autre part, à l'absence d'une vision stratégique dument arrêtée en concertation avec l'ensemble des entités concernées.

#### **Réponse du MRAFP**

La relation avec les départements dépend de la nature des projets, entre relation formalisée, concertation, coopération.... Pour la contractualisation, il existe certaines formes : (le financement du FOMAP est lié à des engagements de part et d'autre, des conventions au niveau de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, le programme de simplification et bientôt le programme d'amélioration de l'accueil...).

326. Il importe donc, pour ce département, de tirer profit de son rattachement au Chef du Gouvernement, l'encadré ci-après donne un aperçu sur quelques expériences internationales qui pourraient éclairer les pouvoirs publics dans cette démarche :

#### **Expérience internationale en matière de rattachement de l'organe en charge de la fonction publique**

Selon le niveau de décentralisation de chaque pays, et le niveau d'autonomie des régions et provinces, le rôle de l'instance nationale est plus ou moins important. La conception la plus courante est celle d'une déconcentration de la gestion sur les managers, alliée à l'existence d'une instance interministérielle (agence ou ministère), chargée de garantir le maintien des valeurs et de définir les règles générales de déontologie et les objectifs communs à la fonction publique. Concernant le niveau de rattachement de cet organe, il existe plusieurs scénarios :

Le rattachement au Premier ministre a été retenu en Italie et au Royaume-Uni, afin de privilégier un pilotage central.

Un ministère spécifique à la fonction publique existe en Espagne, au Luxembourg, en Belgique et en Autriche.

En France, La Direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) a été une direction ministérielle relevant du Premier ministre, mise à la disposition du ministre chargé de la fonction publique depuis sa création jusqu'en 2007 où elle a été mise à la disposition du Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. En juin 2011, elle est à nouveau rattachée fonctionnellement au Premier ministre et mise à disposition du Ministère de la Fonction publique. En mai 2012, elle a été rattachée au Ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Depuis mai 2017, la DGAFP fait partie du portefeuille du Ministère de l'Action et des Comptes publics.

Le rattachement au Ministère des finances, a également été retenu au Danemark, au Portugal, à la Finlande et à l'Irlande.

Au Canada, le conseil du Trésor, constitué du Ministre des Finances et de quatre autres Ministres intervient dans des domaines variés tels que la politique administrative générale suivie par le Canada, l'organisation de la fonction publique, la gestion financière...

327. La comparaison montre que dans la plupart des pays cités en référence, le rattachement du département chargé de la fonction publique est guidé par la recherche d'un positionnement qui serait à même de lui permettre de s'acquitter pleinement de ses missions transversales. Plusieurs pays ont opté pour le rattachement au Ministère chargé des finances. Cette option permettrait certes d'éviter une gestion éclatée des politiques relatives à la fonction publique, mais elle comporte le risque de réduire ces politiques à leur dimension budgétaire.

328. Dans le contexte marocain, le rattachement actuel du MRAFP au Chef du Gouvernement devrait lui conférer un appui politique de haut niveau pour être en charge du bon déroulement des réformes. Toutefois, ce positionnement stratégique gagnerait à être accompagné par une recomposition et une revue des modalités d'action de ce département.

## **2.2. Rôle prépondérant du Ministère chargé des finances**

329. Le MEF 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. En plus de ces missions, cette entité se charge de la détermination de la stratégie et des normes relatives aux financements extérieurs et à l'étude et suivi des aspects liés aux régimes des pensions et retraites.

330. La DB comprend une sous-direction chargée de la coordination des structures du personnel de l'Etat, des pensions, des finances locales, de la normalisation du système d'information et des affaires générales<sup>1</sup>.

331. 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 cette direction et le MRAFP, le traitement des aspects juridiques, financiers et organisationnels de la fonction publique demeure fragmenté ce qui ne contribue pas à la mise en place d'une politique globale en la matière.

332. Cette situation amène à s'interroger sur la place qu'occupe le département en charge de la fonction publique dans le paysage des réformes de la fonction publique décidées principalement sous des contraintes financières.

## **2.3. Insuffisance dans la mutualisation des données sur la fonction publique**

333. En plus de sa prédominance dans la prise des décisions relatives à la fonction publique, le MEF, à travers la DB et la TGR détient l'essentiel des données sur le personnel public. Toutefois, ces données sont incomplètes et ne sont pas facilement exploitables.

334. 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

---

<sup>1</sup>Cette sous-direction est importante. Elle est organisée en quatre divisions : la Division des études et de l'évaluation ; la Division du personnel de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics ; la Division des pensions ; et la Division du système d'information.

fonction publique. Les données sur les effectifs des fonctionnaires se limitent aux effectifs budgétaires alors qu'il est possible de décrire les effectifs réels disponibles chez la TGR.

335. 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.

336. Ces insuffisances ne permettent pas d'avoir une visibilité d'ensemble facilitant l'exercice de réflexion stratégique sur la GRH.

337. Ainsi, jusqu'à présent, l'Administration marocaine ne dispose pas encore d'une base de données exhaustive sur ses ressources humaines. Les données disponibles en la matière sont celles publiées par le MRAFP, mais qui restent incomplètes, il y a également le rapport sur les RH accompagnant les projets de loi de finances publiés par le MEF depuis 2013 qui traite de l'effectif budgétaire civil et de la masse salariale de l'ensemble du personnel de l'Etat.

338. L'absence d'une base de données exhaustive sur le personnel du secteur public ne se justifie plus aujourd'hui où les moyens de communication permettent d'échanger les différentes données disponibles d'une part chez les départements ministériels et d'autre part, chez la DB, la TGR et le MRAFP.

#### **2.4. Composition inadaptée du Conseil supérieur de la fonction publique**

339. 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 déléguée par lui à cet effet. Sa création était prévue, depuis 1958, par l'article 10 du SGFP. Toutefois, ce n'est qu'en 2002 qu'il a effectivement vu le jour après la publication du décret n°02.01.3059 du 25 mars 2002, qui fixe sa composition, son organisation et les modalités de son fonctionnement.

340. Selon le décret n°02.01.3059 précité, le CSFP comprend 24 membres représentant l'Administration de l'Etat et des collectivités territoriales et 24 membres représentant les fonctionnaires. Ces derniers sont élus par et parmi un collège électoral composé des représentants des fonctionnaires au sein des commissions administratives paritaires. Les principales missions du conseil sont :

- examiner toutes questions d'ordre général concernant la fonction publique que le gouvernement lui soumet ;
- donner son avis sur les projets de lois et règlements concernant les fonctionnaires soumis au statut général de la fonction publique ;
- donner son avis sur les orientations de la politique gouvernementale en matière de formation continue des fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités locales ;
- proposer toutes mesures susceptibles d'améliorer le système gestion des Ressources humaines et veiller au respect des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires.

341. En plus des missions énumérées ci-dessus, le CSFP peut se voir confier d'autres compétences d'ordre général relatives à la fonction publique.

342. Toutefois, dans la pratique, le rôle de ce conseil s'avère limité. En plus de sa mise en place tardive en 2002, date de sa première assemblée générale, il peine à se réunir régulièrement. En effet, les réunions dudit conseil ont été espacées dans le temps (2003, 2005, 2008, 2010 et 2014) alors qu'il est censé se réunir au moins une fois par an<sup>1</sup>.

343. Quant à sa composition, en plus de sa grande taille (48 membres), il y a lieu de relever qu'elle est limitée à l'Administration publique. Or, en tant qu'organe consultatif, la présence d'experts issus d'autres milieux aurait été d'un intérêt particulier afin de faire de ce conseil un véritable lieu de concertation et de débat sur les grandes questions de la fonction publique. La présence du secteur privé et académique par exemple permettrait un échange d'expériences pour les aspects traitant de la gestion des ressources humaines qui, de plus en plus, requièrent un degré d'expertise, de technicité et une ouverture sur d'autres cercles que ceux de l'Administration publique pour tirer les leçons sur des bonnes pratiques. L'encadré ci-après aborde la composition et les attributions des organes consultatifs de la fonction publique dans deux pays :

#### **Expériences des pays en matière d'organes consultatifs de la fonction publique**

En France, il existe trois catégories de fonction publique (de l'Etat, territoriale et hospitalière). Pour chacun de ces catégories, il a été institué un conseil supérieur de la fonction publique. Un conseil commun de la fonction publique a été créé en 2010<sup>2</sup> pour coordonner les différents niveaux de la fonction publique.

Au Canada, des comités consultatifs (comme le comité consultatif sur la fonction publique) comprennent des personnes provenant du secteur privé, des universités et de la fonction publique en général.

344. Les pratiques internationales concernant l'organe consultatif de la fonction publique montrent que les pays qui en disposent l'érigent en un espace de débat et de réflexion sur les politiques de la fonction publique. Ainsi, de tels organes comprennent des acteurs de divers horizons pour permettre une réflexion objective sur les thématiques qui lui sont soumises. La place et la contribution du CSFP au Maroc appellent une revue de sa composition en s'inspirant des expériences internationales.

## **2.5. Gouvernance de la GRH au niveau des départements ministériels**

345. La fonction RH, au sein des 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 basée sur la performance appelle une certaine cohérence entre les différents processus de gestion, et qui intègre notamment la fonction GRH. Elle nécessite également des gestionnaires experts en GRH,

<sup>1</sup>Article 7 du décret n°02.01.3059 du 25 mars 2002.

<sup>2</sup>République française, Loi du 5 juillet 2010 et son décret d'application n°2012-148 du 30 janvier 2012 (Rapport Bernard Pêcheur, 29 octobre 2013).

notamment en ingénierie des emplois et des compétences, ingénierie des formations et conception des parcours professionnels. En l'absence d'une telle cohérence, le personnel affecté à la fonction RH reste principalement cantonné à des tâches d'administration du personnel.

346. Ce mode de gestion se reflète également dans les systèmes d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) utilisés dans les administrations publiques. En effet, la majorité des administrations utilisent ces systèmes d'information uniquement dans la gestion des actes administratifs. Une étude<sup>1</sup> relative au développement des SIRH des ministères, réalisée pour le compte du MRAFP en 2013, a analysé les SIRH utilisés dans 39 administrations publiques. Cette analyse a permis de remarquer la diversité des SIRH d'une part et l'usage limité qui en est fait d'autre part.

➤ **Diversité des systèmes d'information de GRH dans les administrations publiques**

347. La plupart des administrations (15 départements) utilisent le système GIPE-Ordonnateur qui constitue la norme relative aux systèmes de gestion intégrée du personnel de l'Etat (GIPE), comme un standard d'échange informatisé entre l'ordonnateur et le contrôleur/payeur. Certains départements (au nombre de trois) disposent de développements spécifiques. Huit autres départements utilisent principalement GIPE-Ordonnateur et ont développé quelques applications sur mesure pour couvrir leurs besoins spécifiques.

➤ **Intégration limitée des modules de GRH**

348. D'après l'étude précitée, il ressort que sur 39 départements et institutions publics, seul dix disposent d'un SIRH intégré qui couvre toutes les activités de GRH d'une Administration publique. En outre, 14 départements se limitent uniquement au GIPE-Ordonnateur et utilisent généralement le module « Administration du personnel » pour les échanges des actes nécessitant un visa, entre les ordonnateurs et le trésorier ministériel. Le tableau suivant renseigne sur les modules des SIRH les plus utilisés dans les départements ministériels :

**Tableau n°24 : Modules du système d'information de GRH utilisés par les administrations**

Modules du SIRH	Nombre de départements disposant de SIRH intégrant le module
Administration du personnel	39
Recrutement et mobilité	12
Portail RH	10
Evaluation et avancement	9
Formation	8
Gestion des temps et accès	8
Reporting et prise de décision	6
GPEEC	3
Affaires sociales	2

**Source : Étude relative au développement des SIRH des administrations publiques" (MRAFP)**

349. Les domaines les plus informatisés concernent l'administration du personnel. Ceci est justifié par l'adhésion de l'ensemble des administrations à la norme GIPE, comme un standard d'échange informatisé entre l'ordonnateur et le contrôleur/payeur.

<sup>1</sup>Marché n°06/2013 relatif à l' « Étude relative à la réalisation d'une feuille de route pour le développement des systèmes d'information des ressources humaines des administrations publiques », Livrable n°1, 2014.

350. Quant au module de la gestion du temps et du contrôle d'accès (GTA), seuls huit départements en disposent sans toutefois que ce dernier soit intégré à leurs SIRH. De plus, les départements qui en disposent l'exploitent seulement au niveau de leurs administrations centrales. Les modules relatifs à la GPEEC et à la formation sont pris en charge par les SIRH respectivement dans trois et huit administrations. Toutefois, ces deux modules ne sont déployés qu'en partie.

351. Dans l'ensemble, la majorité des départements ministériels accusent un retard en matière d'équipement en solutions de reporting et d'aide à la décision ainsi que le développement de leur portail RH. Ces faiblesses au niveau des outils de pilotage de la GRH montrent que les dispositifs de gestion et de reporting restent calqués dans la majorité des administrations sur les obligations comptables et même lorsqu'il existe des indicateurs d'activité, 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 des ressources humaines dans l'Administration publique**

352. L'examen des politiques des ressources humaines dans l'Administration publique nécessite une analyse des systèmes et des procédures qui conditionnent la carrière du fonctionnaire depuis son recrutement jusqu'à son départ à la retraite. Ces systèmes concernent le recrutement, la formation, l'évaluation/promotion, la mobilité et la rémunération.

#### **3.1. Procédures de recrutement perfectibles**

353. Le recrutement dans la fonction publique de carrière est assimilable pour l'Etat à une décision d'investissement de très long terme. Le fonctionnaire ainsi recruté par l'Administration devient un élément du capital humain qui doit être déterminant tout au long d'une carrière professionnelle et même supporté au-delà par les caisses étatiques de retraite. Dès lors, le recrutement doit se faire, compte tenu non seulement des besoins immédiats, mais aussi de la capacité d'adaptation des personnes recrutées aux futurs emplois qui jalonnent leur carrière. Ainsi, le recrutement est-il probablement l'acte de gestion des ressources humaines le plus difficile, parce que toute erreur a des conséquences importantes et durables non seulement en termes financiers mais aussi de performance des services rendus aux citoyens.

354. En termes budgétaires, l'impact est également considérable. Ainsi, 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 totale de la période<sup>1</sup>.

355. En termes de performance 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.

356. Certes, les procédures de recrutement ont connu des avancées, notamment la généralisation du concours comme voie unique pour accéder à l'emploi public et l'instauration de l'appel à candidature pour pourvoir les postes de responsabilité. Toutefois, en dépit des mesures

---

<sup>1</sup>Rapport sur les ressources humaines accompagnant la loi de finances 2017.

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 gestion du personnel. Ces faiblesses sont illustrées à travers les observations suivantes :

➤ **Définition approximative des besoins**

357. Les besoins en recrutement ne sont pas définis sur la base d'une analyse précise et d'une anticipation des emplois, des effectifs et des compétences de chaque Administration. Les services d'affectation sont peu associés à la définition de ces besoins, à la programmation des recrutements, à l'évaluation et au choix des candidats. Ainsi, les besoins en RH sont souvent arrêtés de façon approximative privilégiant le quantitatif au qualitatif et ne tiennent généralement pas compte des possibilités de redéploiement (géographique ou de métiers). La prise en charge du processus de recrutement dans son ensemble relève de l'Administration centrale.

358. L'absence d'analyses prévisionnelles des emplois et des compétences ne permet pas d'asseoir une visibilité à moyen terme sur les besoins en recrutement de l'Administration dans son ensemble, mais également par département.

➤ **Faible recours aux techniques modernes de recrutement**

359. Le recrutement, tel que pratiqué actuellement, ne découle pas d'objectifs établis sur la base d'une analyse de l'existant. En effet, la décision du recrutement n'est pas précédée par un redéploiement des ressources humaines internes. En outre, le recrutement n'est pas opéré en fonction d'un référentiel de compétences formulées en termes de savoir (connaissances), savoir-faire (expérience), savoir être (comportement) nécessaires à l'exercice des différentes fonctions des postes à pourvoir.

360. La multiplicité des statuts et les dispositions qui régissent le recrutement demeurent déconnectées de la préoccupation première visant à chercher un emploi par référence soit à un domaine fonctionnel soit à un métier. En outre, le contenu des épreuves des concours fait l'objet de nombreuses critiques, notamment, la valorisation encore trop dominante des savoirs académiques souvent au-delà des besoins concrets de l'Administration.

361. Les recruteurs de l'Administration manquent, souvent, de formation dans ce domaine. Les procédures et techniques de recrutement ne sont pas normalisées à l'échelle de toute la fonction publique et la sélection des candidats se fait souvent sur la base de leur connaissance théorique qui se trouve d'ailleurs déjà sanctionnée par un diplôme. Cette sélection accorde peu de place à la compétence ou au savoir-faire des candidats par rapport aux missions présentes et futures.

362. Certes, le concours constitue la voie de recrutement observant le plus le principe d'égalité de chances aux candidats. Toutefois, il ne permet pas systématiquement de disposer de profils adéquats par rapport aux besoins de l'Administration. Aussi, l'évaluation de l'ensemble des candidats sur une seule base néglige d'autres éléments personnels liés au savoir être, le rapport à l'autre, et la capacité d'intégration et d'adaptation des candidats. Or, ces critères sont aussi

importants notamment quand il s'agit de personnel appelé à être en contact avec les usagers (front-office).

#### **Réponse du MRAFP**

La gestion prévisionnelle des ressources humaines s'avère très difficile dans les circonstances actuelles. L'Administration marocaine a engagé l'établissement d'une GPEEC, essentielle à la modernisation de la GRH. Cependant, la multiplicité des corps et des cadres constitue une barrière notoire à sa mise en œuvre et à la flexibilité managériale. La GPEEC requiert la création d'un système de statistiques totalement fiable et en lien étroit avec les politiques de GRH. Il n'existe pas de stratégie de mise en adéquation des effectifs et des besoins. Le volet prévisionnel de la gestion du personnel n'est pas encore déployé, tout comme la politique de gestion des départs en retraite. Il faut, aussi, rompre le cloisonnement ministériel et établir une stratégie de planification interministérielle des emplois. A ce titre, le Ministère des finances, le MRAFP et les autres ministères doivent consolider leur dialogue de gestion. Ils doivent établir en commun les priorités de service, les plans de recrutement, de gestion des flux et de redéploiement.

Mais, si le MRAFP s'efforce d'assumer ses responsabilités, connaissant un déficit de compétences humaines, il lui est difficile d'assurer le suivi adéquat des projets et l'application opérationnelle des dossiers. De surcroît, le faible poids relatif du Ministère parmi les ministères centraux amoindrit son pouvoir de négociation, et entrave souvent sa capacité à imposer les mesures de portée transversale. C'est le cas, notamment, de la mise en œuvre du nouveau système d'évaluation, de l'achèvement des REC, de l'identification de l'affectation des fonctionnaires, enfin, de la mise en œuvre de la déconcentration.

#### **➤ Une titularisation quasi-automatique des agents recrutés**

363. Le concours doit être le début d'une chaîne qui s'achèvera après un stage d'insertion durant lequel le candidat sera évalué en fonction de son aptitude à exercer les missions qui lui seront confiées. A ce titre, la titularisation peut être considérée comme étant la confirmation du fonctionnaire nouvellement recruté dans son emploi après avoir subi un stage probatoire d'une durée arrêtée dans le statut dont il relève.

364. À l'issue de la période de stage, le stagiaire est soit titularisé, soit autorisé à renouveler son stage pour une nouvelle période d'une année. A l'issue de cette deuxième année, l'intéressé est soit titularisé, soit licencié (ou réintégré dans son grade d'origine s'il disposait avant de la qualité de fonctionnaire).

365. La titularisation est prononcée après avis de la commission administrative paritaire et appréciation positive du chef hiérarchique du fonctionnaire stagiaire concerné. Toutefois, peu de départements assurent à leurs nouvelles recrues un programme d'insertion leur permettant de prendre connaissance des missions et organisation de leur ministère, des lois, règlements, et pratiques régissant son intervention, des méthodes de travail, de la culture et des valeurs de l'institution. Par conséquent, à l'instar de l'évaluation et la notation des fonctionnaires titulaires, l'appréciation de l'aptitude des fonctionnaires stagiaires à entrer dans leurs fonctions manque de rigueur. Cette défaillance est à l'origine des problèmes d'adaptation et d'intégration de ces

recrues à leur environnement de travail. Elle les prive également d'une opportunité pour s'imprégner de la culture de performance dès le début de leur carrière.

➤ **Procédure de nomination aux emplois supérieurs encore perfectible**

366. La procédure de nomination aux emplois supérieurs a été revue en 2012 suite à l'adoption de la loi organique n°02.12 et de son décret d'application (décret n°02.12.412). Cette loi organique, prévue par l'article 49 de la Constitution, est venue pour consolider les principes de mérite, de transparence et d'égalité des chances pour l'accès aux emplois supérieurs. Ladite loi organique distingue entre deux catégories d'emplois :

- postes de responsabilité au niveau des établissements et entreprises publics stratégiques visés à l'article 49 de la Constitution qui font l'objet de délibérations au niveau du Conseil des ministres ;
- fonctions civiles dans les administrations publiques et des fonctions supérieures dans les établissements et entreprises publics autres que ceux visés à l'article 49 précité dont les nominations sont faites par le Chef du Gouvernement après délibération au niveau du Conseil du Gouvernement conformément aux articles 91 et 92 de la Constitution.

367. Concernant la première procédure (nominations délibérées au Conseil de gouvernement après appel à candidature), un nombre de 646 responsables ont été nommés durant la période 2012-2016<sup>1</sup>.

368. Toutefois, après quatre années de mise en œuvre, cette procédure mérite d'être évaluée au vu de l'objectif de l'amélioration de la transparence en matière de nomination dans la haute fonction publique ainsi qu'au regard de l'ambition d'attirer les meilleurs talents et compétences dans l'Administration.

369. Par ailleurs, la vacance prolongée de postes clés de responsabilité pose le problème de la capacité de l'Administration marocaine à assurer un processus de succession fluide et de transfert de savoir-faire.

370. Il ressort des observations ci-dessus que le système de recrutement dans l'Administration marocaine souffre d'un nombre d'insuffisances et ce, malgré les mesures initiées en la matière. Pour répondre efficacement aux exigences du service public, le processus de recrutement requiert une professionnalisation. À ce titre, les expériences internationales peuvent être utiles pour concevoir des mesures palliatives.

371. Parmi les expériences des autres pays en matière de recrutement, celles des administrations belge et japonaise semblent susceptibles d'inspirer éclairer des correctifs au système marocain. Ces expériences reposent sur l'existence d'un organe public spécialisé et sur un processus de sélection rigoureux. Quant au recrutement décentralisé, l'expérience allemande mérite d'être citée. Les détails de ces deux expériences figurent dans l'encadré ci-après :

---

<sup>1</sup> Rapport sur les RH accompagnant la loi de finances 2017.

## **Expériences internationales en matière de recrutement**

### **Recrutement en Belgique : organe central spécialisé**

SELOR<sup>1</sup>, principal bureau de sélection de l'Administration, est chargé de recruter les collaborateurs statutaires pour les services publics fédéraux, les communautés et les régions. SELOR comprend 151 collaborateurs avec des profils spécialisés (experts en sélection, psychologues, assistants sociaux, développeurs de tests et de méthodes,...).

SELOR publie régulièrement des offres d'emploi. Pour pouvoir être engagés, les candidats doivent passer par un processus de sélection en plusieurs étapes :

- les candidats doivent passer des tests et en général, une interview. Sur la base des résultats de ces tests, SELOR établit un classement. Le premier du classement peut être recruté en premier. La liste, qui fait office de réserve de recrutement, reste en général valable 02 ans.
- l'agent est nommé à titre définitif après la réussite d'un stage, période probatoire d'une durée d'un an assortie de modules de formation obligatoires, au terme duquel l'agent doit rendre un rapport en lien avec la fonction exercée. Des rapports intermédiaires sont établis à la fois par le stagiaire et par sa hiérarchie. Si le stage ne donne pas satisfaction, il peut éventuellement être prolongé. Le stagiaire jugé définitivement inapte peut être licencié.

Pour recruter des agents contractuels, les services publics fédéraux puisent dans la banque de données de CV de SELOR. Mais, s'ils ne trouvent pas de profils adéquats ou en suffisance, ces services publics peuvent publier des offres d'emploi directement, sans passer par SELOR. Le processus de sélection est plus simple pour les fonctions contractuelles. De plus, les candidats sélectionnés ne sont pas tenus d'accomplir un stage mais uniquement une période d'essai, comme dans le secteur privé.

### **Recrutement centralisé au Japon<sup>2</sup>**

Les recrutements sont organisés par la NPA (National Personnel Authority) qui définit les normes de recrutement. Toutefois, les recruteurs, qui sont à la tête des ministères ou des agences, conduisent de fait les recrutements et licenciements de leurs agents, de même qu'ils gèrent leur personnel au sein de leur organisation.

Il n'est pas exigé de qualifications académiques. Les examens sont généralement constitués de tests de connaissances générales, tests de connaissances de spécialiste et des interviews.

Les candidats retenus sont inscrits sur une liste d'admissibilité qui reste valable pour une période déterminée (de un à trois ans), selon les examens. Cette admissibilité ne garantit pas le recrutement à la fonction publique. Il appartient à chaque ministère ou organisme de sélectionner des candidats à interviewer de cette liste.

### **Recrutement décentralisé en Allemagne**

La fonction publique Allemande n'est pas soumise au système du concours centralisé. Les recrutements sont organisés par chaque autorité de façon autonome. Les recrutements sont gérés

---

<sup>1</sup>Organisme officiel belge dépendant du service public fédéral (Selor : sélection et orientation).

<sup>2</sup>Site de la NPA (National Personnel Authority) : <http://www.jinji.go.jp>

à l'échelle des Länder (procédés de recrutement, rémunération, ...), ce qui met les lands en compétition sur cet aspect.

372. A partir des pratiques en vigueur dans les administrations belge et japonaise, il ressort que le recrutement est confié à un organe central spécialisé. L'existence d'un tel organe, dont la professionnalisation serait amenée à se consolider avec l'expérience, permettrait de remédier aux imperfections du système marocain et notamment la faible maîtrise des techniques de recrutement. En outre, au Japon, la non-exigence de qualifications académiques pour être éligible aux tests de la NPA permettrait d'évaluer les candidats uniquement sur la base de leurs savoirs et savoirs faire. Il serait utile de s'inspirer de cette expérience pour rompre le cloisonnement entre le secteur public et privé et activer ainsi le processus de contractualisation.

### **3.2. Systèmes de formation manquant d'efficience**

Les systèmes de formation regroupent la formation de base dispensée dans le cadre de l'enseignement académique, la formation initiale assurée par l'Administration en début de carrière et la formation continue qui intervient au cours de la carrière des agents publics pour améliorer leurs compétences.

#### **3.2.1. Formations de base déconnectées des besoins de l'Administration**

373. La formation de base des fonctionnaires est assurée essentiellement par le système d'enseignement académique, notamment les universités, les écoles et les instituts de formation dans les filières techniques (écoles d'ingénieurs, faculté de médecine, ...).

374. Dans la fonction publique, les cadres sont classés directement selon leurs niveaux de formation de base. Après être recruté, le fonctionnaire acquiert ses premières connaissances professionnelles à travers le contact avec les collègues ou les supérieurs hiérarchiques. Dans certains cas, cette formation initiale est assurée sous forme de stage, ou dispensée dans des écoles spéciales.

375. Certaines administrations disposent de centres de formation comme l'Institut Royal de l'Administration territoriale (IRAT) au Ministère de l'Intérieur, l'Institut supérieur de la magistrature (ISM), les centres régionaux des métiers de l'éducation et de la formation (Département de l'Education), le centre de formation douanière (département de l'Economie et des finances),....

376. Mis à part la formation pour les filières techniques (médecins, ingénieurs, enseignants, ...) et les formations dispensées dans des centres de l'Administration (IRAT, ISM, CRMEF, ...), force est de constater que la formation initiale se limite à celle acquise dans les universités. Or, cette dernière est souvent théorique et déconnectée des besoins de l'Administration.

377. La seule formation des cadres spécialisée dans l'Administration, était celle dispensée par l'Ecole nationale d'Administration publique (ENAP). Toutefois, faute de répondre d'une façon adéquate aux besoins de l'Administration, cette formation a fini par être abandonnée. L'encadré ci-après rappelle l'historique de cette école :

### **L'École nationale d'Administration Publique (ENAP)**

Créée en 1948, initialement, sous le nom de « Ecole Marocaine d'Administration », l'ENAP (appelée ainsi depuis 1972) organisait un cycle normal de formation administrative (Bac+4). L'appellation « l'École nationale d'Administration », est survenue en 1993 dans le cadre de la réforme de l'école en vertu du décret n°02.93.412 du 29 octobre. Une autre réforme de l'ENA est survenue en 2000 avec l'adoption du décret n°02.99.1217 qui organise les formations en deux cycles : un cycle normal de formation en gestion administrative d'une durée de 28 mois dont quatre mois de stage ; et un cycle supérieur en gestion administrative d'une durée de 24 mois dont six mois de stage.

Toutefois, en l'absence de lien entre l'effectif admis au concours d'accès à cette école et le nombre de postes budgétaires qui seraient disponibles à l'issue de la formation, les titulaires de l'ENA trouvaient de plus en plus de difficultés à intégrer la fonction publique. L'admission à l'ENA ne tenait pas compte des besoins réels et des profils requis par les administrations. Aussi, les administrations qui pourraient être intéressées par la formation initiale n'étaient pas consultées pour la définition de leurs besoins, notamment concernant le contenu de la formation<sup>1</sup>. Ce décalage entre l'offre et la demande se traduisait souvent par une difficulté d'affecter les lauréats auprès des différentes administrations.

378. Globalement, dans l'état actuel, les formations de base ne semblent pas répondre aux attentes de l'Administration en termes de profils adéquats. Cette situation invite à prévoir des filières mieux adaptées aux besoins de l'Administration.

#### **3.2.2. Formation continue sans objectifs pratiques**

379. Afin de surmonter les faiblesses du système de formation par rapport aux exigences de la fonction publique, la formation continue s'avère primordiale si l'on veut améliorer les compétences des fonctionnaires à même de 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 les observations suivantes :

##### **➤ Manque d'intérêt pour la formation continue**

380. La formation continue est un aspect important de la GRH. Elle doit s'assigner comme objectif de qualifier et d'adapter les compétences des RH à l'exercice de leurs missions en fonction des besoins de l'Administration. Toutefois, au niveau de la fonction publique marocaine, cet aspect ne bénéficie pas de l'importance requise. Le décret régissant la formation continue élaboré en 1957 n'a été revu qu'en 2005<sup>2</sup>. En outre, la formation continue est restée pendant longtemps limitée aux discours. Certes, des crédits budgétaires étaient toujours alloués, mais sans disposer d'une vision et d'une stratégie globale assortie d'objectifs pratiques.

381. Ainsi, la formation continue des fonctionnaires et agents publics demeure réduite à des initiatives dispersées et ne fait pas l'objet d'une démarche cohérente en ce sens qu'elle ne

<sup>1</sup>Rapport annuel de la Cour des comptes 2012.

<sup>2</sup>Le décret de 1957 relatif à la formation continue n'a été abrogé qu'en 2005 par le décret n°02.05.1366, soit après plus de 48 ans.

s'inscrit pas dans un projet de parcours professionnel défini conjointement par l'Administration et le fonctionnaire.

382. Les pratiques actuellement en vigueur, relatives à la formation continue font que celle-ci est basée davantage sur l'offre que sur la demande<sup>1</sup>. Il importe de noter également l'absence de liens entre la formation continue et le système d'évaluation et de promotion, ce qui expliquerait le peu d'intérêt accordée par les fonctionnaires aux actions de formation.

#### ➤ **Gestion centralisée de la formation continue**

383. Par ailleurs, la gestion de la formation continue demeure centralisée dans la majorité des administrations. Les services déconcentrés ne sont pas impliqués dans la gestion de la formation continue. Le ministère de l'Équipement, du transport et de la logistique est le seul à avoir déconcentré la gestion de la formation. Dans quelques ministères, cette gestion est semi-déconcentrée<sup>2</sup> où les services extérieurs sont plus ou moins impliqués. C'est le cas des départements de l'Éducation nationale, de l'Agriculture, de la Santé, de la Communication, de la Culture et du Haut-commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification.

384. Globalement, les services déconcentrés bénéficient généralement d'actions disparates de formation continue, dont le contenu répond aux préoccupations et besoins des structures centrales qui les initient. Or, l'implication des bénéficiaires de la formation continue dans la définition des contenus est nécessaire afin qu'elle soit conçue en réponse à leurs besoins et de faciliter leur adhésion.

385. Quant aux collectivités territoriales, les actions de développement des compétences déployées par l'État à leur profit sont aussi centralisées. Elles sont conduites quasi-exclusivement par le Ministère de l'Intérieur (DGCL). En revanche, les actions déployées par les collectivités territoriales au profit de leurs propres fonctionnaires sont extrêmement rares<sup>3</sup>.

#### ➤ **Absence d'évaluation de l'impact des dépenses de la formation continue**

386. Entre 2008 et 2016, les crédits relatifs à la formation continue dans l'ensemble des départements ministériels sont en évolution continue. Le tableau suivant retrace cette évolution :

---

<sup>1</sup>«C'est parce qu'une formation est organisée qu'on y envoie des agents, indépendamment de l'utilité de ladite formation pour ces agents », Présentation De M. Attaïbi, ex Directeur de la fonction publique au MRAFP, Séminaire organisé par CAFRAD Octobre 2013.

<sup>2</sup>Étude portant sur la déconcentration administrative, marché n°23/2013/MRAFP, Rapport du diagnostic – Annexes : Fiches synthétiques de présentation des départements ministériels et de leur organisation.

<sup>3</sup>Rapport du CESE : « La gestion et le développement des compétences humaines : Levier fondamental de réussite de la régionalisation avancée ». Auto-Saisine n°11/2013.

**Tableau n°25 : Crédits de la formation continue rapportés à la masse salariale**

Année budgétaire	Crédits alloués à la formation continue (MDH)	MS (MDH)	Crédits de la formation continue/MS (%)
2008	177,17	75 404	0,23%
2009	236,33	85 510	0,28%
2010	246,71	89 504	0,28%
2011	270,84	95 666	0,28%
2012	287,44	104 047	0,28%
2013	317,55	109 762	0,29%
2014	321,14	116 460	0,28%
2015	277,03	118 830	0,23%
2016	304,80	120 015	0,25%
<b>Total</b>	<b>2 439,06</b>	<b>915 199</b>	<b>0,26%</b>

**Source : Direction du Budget, MEF**

387. Le tableau ci-dessus montre que les crédits relatifs à la formation continue des fonctionnaires de l'Etat représentent en moyenne 0,26% de la masse salariale. Comparés à d'autres pays comme la France qui consacre, en 2011, plus de 7% de la masse salariale à la formation continue de ses fonctionnaires<sup>1</sup>, ces crédits paraissent insignifiants. Néanmoins, en valeur absolue, durant la période 2008-2016 (neuf ans), le total de ces crédits s'élève à 2,44 MMDH, sans qu'aucun bilan ne soit établi pour en évaluer l'impact.

388. L'encadré ci-après donne un aperçu sur les bonnes pratiques internationales en matière de formation continue qui seraient susceptibles d'éclairer les choix en la matière :

#### **Leçons des expériences internationales en matière de formation continue**

**L'Administration fédérale belge<sup>2</sup>** : Depuis la réforme Copernic en 2000, les aptitudes sont évaluées au moyen des « formations certifiées ». Ces formations ont vocation à assurer l'amélioration permanente des compétences des agents. L'obtention de primes est conditionnée par la réussite à ces examens, qu'il faut repasser régulièrement. En cas d'échec, la prime est supprimée.

Après une formation certifiée, un examen est organisé pour apprécier l'acquisition des connaissances dont la réussite donne droit à la perception d'une prime de développement des compétences (valable pour huit ans), et après plusieurs années, à un changement d'échelle de traitement quel que soit le niveau et la catégorie du personnel. À l'issue de la durée de validité d'une formation certifiée, les agents pourront à nouveau participer à une nouvelle formation et ainsi de suite, afin obtenir la prime sans interruption jusqu'à la fin de la carrière.

**Le Canada<sup>3</sup>** : L'École de la fonction publique du Canada (EFPC) a une double vocation : celle de mettre en œuvre la directive sur la formation obligatoire (l'Administration est en ce cas

<sup>1</sup>Rapport adressé au Premier ministre français sur la fonction publique, Présenté par Bernard PÊCHEUR, Président de section au Conseil d'Etat, Octobre 2013, page 35.

<sup>2</sup>Centrale Générale des Services Publics (syndicat belge), « La carrière des agents de la fonction publique fédérale après la réforme "Copernic", Fiches pratiques », 2007.

<sup>3</sup>Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, « Performance de la fonction ressources humaines : définitions et cadre d'analyse », mars 2008.

"prescriptrice"), mais aussi de fournir aux agents publics des modules de perfectionnement afin qu'ils puissent construire eux-mêmes leur parcours professionnel (l'agent dans ce cas est le prescripteur de la formation). Pour changer d'emploi et obtenir une promotion dans la fonction publique canadienne, l'agent ne doit compter sur aucune aide de sa hiérarchie. C'est à lui de postuler à une des fiches de poste mise en ligne, de passer les tests de compétences et de prouver qu'il saura occuper le poste. Dans ce système, maintenir son employabilité et se former dans ce but est pour les agents d'un intérêt tout particulier.

**L'Autriche<sup>1</sup>** : C'est l'un des pays de l'OCDE investissant le plus dans les dispositifs de formation continue. La durée moyenne de la formation continue est de 10 à 15 jours par an et par employé. Des programmes de formation spécifiques sont proposés aux managers, assurés par le Centre de management public, lequel est placé sous l'égide de la Chancellerie fédérale. En 2002, la définition et la gestion des programmes de formation ont été déléguées aux différents départements ministériels. Chaque ministère dispose de son/ses instituts de formation sectoriels, à l'instar de l'Académie fédérale des finances du Ministère des finances ou l'Académie de la Sécurité du ministère de l'Intérieur.

389. L'observation des expériences internationales permet de remarquer que la formation continue est intimement liée aux processus d'évaluation et de promotion. De cette manière, l'agent public a tout intérêt à se former. L'expérience du Canada est particulièrement intéressante dans le sens où il appartient également au fonctionnaire de poursuivre une formation qu'il choisit en fonction de ses ambitions en termes de carrière. Avec ces perspectives, la formation continue devient attractive.

### **3.2.3. Formation pour la haute fonction publique : une réforme complexe**

390. La haute fonction publique est située à un point de jonction critique entre l'élaboration des stratégies et leur mise en œuvre par l'Administration publique. Les hauts fonctionnaires sont appelés à montrer des qualités de dirigeants pour appliquer les orientations politiques stratégiques de haut niveau rapidement et de manière efficace<sup>2</sup>. D'où l'intérêt, pour les pouvoirs publics, à mettre en place des procédures adéquates pour le recrutement et la gestion de cette catégorie de fonctionnaires.

391. Au Maroc, la première tentative de professionnalisation de la haute fonction publique a débuté en 1993 avec l'Ecole nationale d'Administration (ENA) qui organisait quatre types de formation dont un cycle de formation d'une durée de 24 mois (destiné à la formation des hauts fonctionnaires).

392. Ce cycle avait pour objectif de former pour la haute fonction publique et était destiné à des candidats titulaires d'un diplôme supérieur (Ingénieur, Master ou équivalent, ...) et aux fonctionnaires classés à l'échelle de rémunération n°10 avec quatre années d'expérience. L'ENA avait formé, entre 1996 et 1999, trois promotions de ce cycle de formation. Les deux premières ont été affectées dans différentes administrations et notamment dans les grands corps

---

<sup>1</sup>SIGMA, Etude comparative sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, réalisée par des pairs européens en coopération avec le MRAFP, 2011.

<sup>2</sup>Haute fonction publique, dans « Panorama des administrations publiques 2011 », Éditions OCDE, 2013.

de l'Etat (Inspection générale des finances, Inspection générale de l'Administration territoriale, Cour des comptes, Ministère des Affaires étrangères et de la coopération, ...), tandis que la dernière promotion était dédiée à la Cour des comptes.

393. L'organisation, par l'ENA, des cycles de formation destinée à la haute fonction publique avait cessé après la mise en place, de l'Institut Supérieur de l'Administration (ISA) dédié à cette mission. Cet Institut avait été créé par la loi n°78.99<sup>1</sup>, sous forme d'établissement public soumis à la tutelle du Chef du Gouvernement. L'objectif principal de l'ISA était de pourvoir en cadres supérieurs la haute fonction publique. Toutefois, cette tentative n'avait pas rencontré un grand succès et un projet de fusion des deux établissements était prévu depuis 2004.

394. Ce projet de fusion n'a été concrétisé qu'en juin 2015 par la publication de la loi n°38.13<sup>2</sup> portant création de l'Ecole nationale supérieure de l'Administration (ENSA) et le démarrage effectif de la nouvelle institution n'a eu lieu qu'en septembre 2016. Ainsi, il a fallu plus de 12 pour l'aboutissement de ladite réforme. Ce retard traduit le manque de visibilité quant à la gestion du recrutement pour la haute fonction publique. Elle traduit également la lenteur qui marque, en général, les démarches de réformes au sein de l'Administration publique.

395. En raison de l'importance de la haute fonction publique pour la conduite des réformes, notamment son rôle potentiel quant à l'amélioration des performances de l'Administration, les pouvoirs publics auront tout intérêt à s'investir dans ce chantier. Cet investissement est d'autant requis que des réformes ambitieuses sont lancées au Maroc. En effet, la réussite de la régionalisation avancée et l'accompagnement des projets économiques structurants appellent une professionnalisation de la haute fonction publique.

396. Il devient alors nécessaire de concevoir une stratégie claire en matière de recrutement et de formation de cette catégorie de fonctionnaires. La plupart des pays développés consacrent une attention et des processus particuliers à cette catégorie de fonctionnaires.

397. Compte tenu de leurs rôles stratégiques, les pays de l'OCDE ont tendance à regrouper les hauts fonctionnaires et à les gérer en fonction de politiques de GRH distinctes, comme c'est le cas dans les pays du Royaume uni, le Canada, la Belgique, la France, la Finlande, l'Italie, l'Autriche, le Japon, la Turquie, ...

398. Les hauts fonctionnaires tendent aussi à être recrutés suivant un processus plus centralisé que les autres fonctionnaires et, dans la plupart des pays, un profil particulier de compétences est déterminé à leur intention<sup>3</sup>. Quant aux établissements chargés de la formation des hauts fonctionnaires, il convient de s'inspirer de l'expérience de l'ENA de France qui réserve une voie d'accès pour les salariés du secteur privé disposant d'un nombre d'années de service sans condition du diplôme.

---

<sup>1</sup>Dahir n°01.00.344 du 26 décembre 2000, portant promulgation de la loi n°78.99 relative à la création de l'ISA.

<sup>2</sup>Dahir n°01.15.67 du 21 Chaabane 1436 (9 juin 2015) portant application de la loi n°38.13 relative à la création de l'Ecole nationale supérieure de l'Administration.

<sup>3</sup>OCDE (2013), « Haute fonction publique », dans *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE.

399. L'observation de ces expériences permet de remarquer une tendance à la centralisation du recrutement des hauts fonctionnaires et l'existence d'un établissement central dédié à leur formation (à l'exception du système anglo-saxon).

### 3.3. Avancement et promotion sans lien avec la performance

400. Les conditions d'avancement 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 clefs de la mise en place d'une GRH efficace. Elles déterminent formations, promotions et, pour partie, rémunérations.

401. Cet aspect est l'un des plus importants dans la GRH en raison de son impact sur la performance du fonctionnaire d'une part et de son impact budgétaire d'autre part. En effet, les avancements de grade et d'échelon constituent annuellement plus de 5% de la masse salariale<sup>1</sup>. Le tableau suivant illustre l'importance des enveloppes budgétaires allouées aux avancements entre 2013 et 2015 :

**Tableau n°26 : Effectifs et budgets relatifs aux avancements (2013-2015)**

Année	Avancement de grade		Avancement d'échelon	
	Rappels bruts (en MDH)	Effectif concerné	Rappels bruts (en MDH)	Effectif concerné
2013 <sup>2</sup>	4 068,80	83 041	243 064	1 146,24
2014	3 002,17	106 660	799, 63	299 189
2015	1 941	78 897	1 062,51	312 000

**Source : MEF (TGR), décembre 2016**

402. Le système d'avancement a connu un changement important. Avant 2006, il reposait sur :

- un examen d'aptitude professionnelle, en plus de l'ancienneté (ou l'ancienneté seulement pour certaines catégories) ;
- une promotion sans conditions pour certaines catégories de personnel et l'application de quotas différents selon les échelles ou grades (25% pour le passage de l'échelle 10 à 11 et 33% pour le passage à l'hors échelle) ;
- une grille de notation étroite (note d'évaluation de 0 à 3).

403. Afin de dépasser les limites du système d'évaluation précité dont la prise en compte quasi-exclusive de l'ancienneté pour la promotion, la prévalence de critères subjectifs et théoriques, et l'absence d'indicateurs permettant d'évaluer le rendement du fonctionnaire, deux décrets pris en date du 02 décembre 2005 ont tenté de rectifier l'ancien système et d'établir de nouvelles procédures d'évaluation de la performance.

404. Il s'agit d'abord du décret n°02.04.403 relatif à la promotion des fonctionnaires et agents de l'Etat dans le grade ou cadre, qui vise à régulariser la situation passée (régularisation des situations des promotions de 1996 à 2004) et qui fixe par ailleurs des quotas d'opportunités de promotion.

<sup>1</sup>Rapport sur les ressources humaines accompagnant la loi de finances 2015.

<sup>2</sup>Rapport sur les RH (Projet de loi de finances 2015).

405. Le deuxième est le décret n°02.05.1367 fixant la procédure de notation et d'évaluation des fonctionnaires des administrations publiques, renforce le processus d'évaluation antérieur par une évaluation à conduire au moins tous les deux ans et à chaque nomination ou promotion. Son but est d'instaurer une culture basée sur le mérite. A ces fins, cinq critères d'évaluation, au lieu de trois auparavant, sont désormais retenus, assortis d'une échelle de notation sur 20 décomposée comme suit :

<b>Critère</b>	<b>Echelle de notation</b>
Réalisation des travaux liés à la fonction	0 à 5
Rendement	0 à 5
Capacité d'organisation	0 à 3
Comportement professionnel	0 à 4
Recherche et innovation	0 à 3
<b>Total</b>	<b>0 à 20</b>

406. Enfin, le système prévoit une classification de la note obtenue selon cinq mentions : excellent (note comprise entre 18 et 20) ; très bien (note comprise entre 16 et 18) ; bien (note comprise entre 14 et 16) ; moyen (note comprise entre 10 et 14) et faible (note inférieure à 10).

407. La mise en œuvre du nouveau système s'est effectuée avec la prise de certaines mesures d'accompagnement dont un arrêté du Ministre chargé de la Modernisation des secteurs publics (MRAFP) établissant le modèle de la fiche de notation et du rapport d'évaluation ; une circulaire fixant la procédure de notation et d'évaluation des fonctionnaires et un guide relatif à la notation et à l'évaluation.

408. Ainsi, la réforme de 2006 a porté sur la rénovation du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires. Les critères retenus accordent une large place aux dimensions comportementales et de savoir être. De même, la réforme a institué l'entretien d'évaluation des fonctionnaires comme outil pour l'appréciation des performances des candidats à la promotion de grade. Cette réforme voulait que la promotion de grade soit basée sur la performance et le mérite. Désormais, le système de promotion est basé sur un quota annuel selon deux modes : examen d'aptitude professionnelle et le choix à l'ancienneté.

409. En dépit des mesures décrites ci-dessus, le système de promotion et d'évaluation continue de souffrir des mêmes dysfonctionnements qu'auparavant. Les observations suivantes illustrent ce constat :

➤ **Impact limité de l'avancement sur la performance**

410. Concernant l'avancement d'échelon qui intervient en général entre un à deux ans, il a peu d'importance, aux yeux des fonctionnaires, à cause du caractère insignifiant de son impact sur la rémunération. Toute l'attention reste focalisée sur l'avancement du grade qui ne peut avoir lieu que sur des périodes plus longues (5 à 11 ans en général).

411. L'avancement de grade permet au fonctionnaire une amélioration substantielle de sa rémunération. Toutefois, cet avancement connaît des insuffisances qui limitent son impact sur la performance. En effet, les chances d'avancement de grade, même pour des fonctionnaires méritants, sont limitées par les systèmes de quotas. Il y a aussi l'épuisement des possibilités

d'avancement pour certaines catégories de fonctionnaires qui plafonnent leurs carrières à un âge jeune.

412. Par ailleurs, faute de révision profonde du système d'avancement de grade par ancienneté, l'Administration se trouve, de temps en temps, contrainte, sous la pression des syndicats, de prendre des mesures exceptionnelles d'avancement et subit ainsi les conséquences financières qui en découlent.

413. L'absence de système efficient d'évaluation du rendement des fonctionnaires, associée aux pressions syndicales sur le gouvernement, a eu pour effet le développement d'un système de « promotion d'exception ». Ce dernier permet des avancements de masse sans distinction entre les fonctionnaires, qu'ils soient performants ou non.

#### ► **Persistance de l'inefficacité du système d'évaluation**

414. La réforme introduite en 2006 n'a pas eu les effets escomptés puisqu'elle se heurte toujours au problème de mise en œuvre. En effet, le nouveau système d'évaluation souffre d'une complaisance à large échelle. Il nécessite de responsabiliser davantage les personnes appelées à évaluer leurs collaborateurs. Cela nécessite également l'instauration d'un véritable système d'évaluation des performances afin d'apprécier de façon objective le rendement sur la base des résultats atteints par rapport aux objectifs arrêtés par l'Administration.

415. Ainsi, le passage de l'ancien système de notation (sur trois) au nouveau (sur 20) n'a pas permis d'améliorer la situation. En effet, le glissement des notes vers le haut a persisté. Déjà en 2008, soit après plus de deux ans d'application de ces nouvelles modalités, une étude<sup>1</sup>, portant sur l'année 2006, a montré que la moyenne des notes dépassait 17 sur 20, avec des départements ministériels comportant une moyenne de 19 sur 20.

416. Jusqu'à présent (2017), la mise en œuvre de ces nouvelles modalités n'a pas permis de modifier cette tendance. Un tel système d'évaluation qui positionne chacun au sommet s'avère inutile, voire nuisible car risque de rendre impossible toute différenciation entre les éléments performants et ceux qui ne le sont pas. Inversement, il rend difficile, le cas échéant, de recourir à toute sanction disciplinaire.

#### **Réponse du MRAFP**

Il est important de mieux établir le lien entre la rémunération et l'emploi. Une différenciation correspondant à la nature spécifique de l'emploi doit être introduite au sein du système de rémunération. Il convient d'imposer par voie réglementaire une modalité unique d'évaluation et de description des emplois (sur base des emplois types des REC), ainsi qu'une obligation de suivi de toutes les modifications importantes apportées aux emplois existants.

Le nouveau système d'évaluation et de classification des emplois doit faire l'objet d'une loi. Il est donc nécessaire d'approfondir les travaux relatifs à ce chantier et conférer à la nouvelle nomenclature de classification des emplois une valeur juridique obligatoire pour l'ensemble de l'Administration publique, en inscrivant ses principes dans le statut général de la fonction publique.

---

<sup>1</sup>Rapport d'évaluation du PARAP III, mars 2008

417. En raison de l'importance des opérations de promotion en termes d'impact budgétaire et de leur intérêt dans la GRH, il importe de lancer une réflexion sur les procédures à mettre en place afin de rompre avec la pratique de l'avancement automatique sur la seule base de l'ancienneté. L'encadré ci-après donne un aperçu sur les pratiques internationales en la matière :

### **Comparaison internationale des systèmes d'évaluation et de promotion**

Dans les pays développés, la promotion et l'avancement dans la carrière ne sont pas basés uniquement sur l'ancienneté. De performances sont exigées pour être promu à un poste supérieur.

**En Suède**<sup>1</sup>, il n'y a pas de statut de fonctionnaire, de même qu'il n'existe pas de système automatique de promotion. Pour obtenir un poste plus élevé, il faut se porter candidat. Seuls les résultats et le mérite sont pris en compte dans la promotion.

**En Allemagne**<sup>2</sup>, depuis 2009, la performance des agents est prise en compte dans leur avancement de carrière. Une performance exceptionnelle peut permettre d'atteindre l'échelon supérieur plus facilement et, dans le cas inverse, un agent faisant état de très mauvais résultats peut être contraint de rester plus longtemps au même échelon. En revanche, une performance exceptionnelle constatée peut permettre à un agent d'être rémunéré selon l'échelon supérieur avant de l'avoir atteint selon la procédure habituelle.

**Dans la fonction publique fédérale belge**<sup>3</sup>, la progression dans le parcours de carrière et de rémunération est, avant tout conditionnée par la réussite de formations certifiées ayant pour but de développer les compétences de l'agent afin qu'il puisse au bout d'un certain temps exercer une fonction élevée. A l'issue d'une formation certifiée, un examen est organisé pour apprécier l'acquisition des connaissances dont la réussite donne droit à la perception d'une prime de développement des compétences, et, après plusieurs années, à un changement d'échelle de traitement quel que soit le niveau et la catégorie du personnel.

418. A partir des expériences des trois pays cités dans l'encadré ci-dessus, il ressort que la promotion des fonctionnaires repose, en plus de l'ancienneté, sur l'acquisition des compétences exigées par le poste ciblé. Cette condition, si elle est introduite, serait de nature à rompre avec la banalisation de l'avancement et à inciter les fonctionnaires à perfectionner leur savoir-faire au cours de leur carrière. En matière de lien entre la promotion et la performance, le modèle allemand semble édifiant en ouvrant la possibilité aux agents performants d'être rémunérés à un échelon supérieur avant de l'atteindre selon la procédure habituelle. Ce modèle pourrait éclairer pour revoir le système marocain où les agents performants sont contraints de rester dans un grade ou échelon au même pied que leurs pairs qui le sont moins.

<sup>1</sup>Institut de Recherches Économiques et Fiscales (IREF), France « La fonction publique en France et en Suède : deux mondes complètement différents », février 2013.

<sup>2</sup>Ministère de la décentralisation et de la fonction publique en France, « Systèmes de rémunération des fonctionnaires : Etude comparative internationale, 2014.

<sup>3</sup>Luxembourg, Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, « L'évolution de la rémunération et des parcours de carrière de certaines carrières-types dans les fonctions publiques à l'étranger », mars 2010.

### **3.4. Mobilité des fonctionnaires difficile à mettre en œuvre**

419. La mobilité implique un changement d'affectation du fonctionnaire. Elle se réalise de plusieurs façons : mutation ou réaffectation (sans le transfert du poste budgétaire), détachement (disponibilité d'un poste vacant chez l'Administration d'accueil) ou mise à disposition (sans le transfert du poste budgétaire), ou la promotion dans un poste de responsabilité. 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 peuvent être résumées comme suit :

#### **➤ Attractivité différenciée des lieux d'affectation**

420. La mobilité des fonctionnaires entre les différentes régions du Royaume se heurte à la réticence des agents pour le travail en dehors de l'axe Kenitra-Casablanca et surtout dans les zones éloignées. Même s'ils commencent leur carrière loin de cet axe, ils ont toujours tendance à vouloir y retourner. Cette situation est due aux disparités entre les lieux d'affectation en termes d'infrastructure de divertissement et d'emploi qui se manifestent par un manque d'attractivité des zones d'affectation situées loin du centre. L'implémentation de la régionalisation avancée serait l'occasion d'apporter des réponses à cette question d'attractivité des territoires.

421. Afin de faciliter le déploiement des compétences au niveau des services déconcentrés, il importe de concevoir et d'entreprendre des mesures d'accompagnement en vue de rendre les territoires, non désirés aujourd'hui, plus attractifs. L'attractivité des territoires est un facteur essentiel puisqu'elle résulte de la combinaison de plusieurs actions dont notamment la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, le développement de programmes de lutte contre les disparités régionales et la généralisation des infrastructures de base, tels que les routes, les écoles, les centres de soins, les logements et les équipements de loisirs, mais également les opportunités d'emploi.

422. En attendant de résoudre ces questions liées à l'aménagement du territoire, il serait opportun de réfléchir à des motivations spécifiques (primes ou bonus d'échelons,...).

#### **➤ Inégalités dans la rémunération**

423. Le système de rémunération revêt une grande importance dans la motivation pour la mobilité des fonctionnaires. Or, ce système comporte des inégalités importantes entre les administrations en raison des primes spécifiques à certains départements. Ces inégalités sont de nature à limiter la portée des mesures de redéploiement. A titre d'exemple, au niveau des collectivités territoriales, les fonctionnaires occupant des postes de responsabilité (chefs de divisions ou de chefs de services...) ne perçoivent pas d'indemnités de fonction comme c'est le cas au niveau des administrations de l'Etat. En effet, bien que ces indemnités aient été prévues par le décret portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales<sup>1</sup>, elles ne sont pas encore établies. Des tentatives initiées par la DGCL en vue de la mise en œuvre de ces

---

<sup>1</sup>L'article 18 du n°02.77.738 du 27 septembre 1977 portant statut particulier du personnel communal dispose que : « Les indemnités afférentes aux fonctions prévues aux articles 15 et 16 seront fixées ultérieurement par décret ».

dispositions sont restées infructueuses<sup>1</sup>. La nouvelle loi organique n°113.14 relative aux communes prévoit un nouveau statut du personnel<sup>2</sup> qui sera établi par une loi. Il serait opportun de pallier ces insuffisances dans l'élaboration du prochain statut de la fonction publique territoriale.

424. Dans l'état actuel, l'absence de parité des rémunérations entre les fonctions publiques étatique et territoriale en matière d'indemnités n'encourage pas à une mobilité vers les collectivités territoriales.

425. Les inégalités du système de rémunération ne se limitent pas à celles qui se dégagent des textes y afférents en raison de l'existence d'autres inégalités invisibles à cause d'un système de distribution de primes qui s'est développé en marge de la réglementation, à travers le recours aux rubriques de « déplacements et indemnités kilométriques ». Ces pratiques, quoique non réglementaires, se sont ancrées dans les administrations de telle sorte que les fonctionnaires les considèrent comme un droit acquis, et affectent leurs préférences d'affectation dans tel ou tel département.

426. La mobilité rencontre également des obstacles liés aux disparités entre les administrations qui concernent surtout les avantages liés aux postes (primes, véhicule de service, logement de fonction, ...). Avec ces disparités, il y a un risque d'aboutir à une mobilité uniquement vers les administrations qui octroient le plus d'avantages et par conséquent l'appauvrissement des autres administrations.

427. Cette situation est de nature à réduire la portée des opérations de redéploiement. Seul un effort d'harmonisation des conditions de travail et de rémunération est à même de faciliter la mise en œuvre de cette mesure. Pour que la mobilité soit attractive, il serait également opportun de la prendre en compte comme critère de promotion, d'évaluation et de nomination aux postes de responsabilités.

#### **Réponse du MRAFP**

Le MRAFP traitera de ces questions à travers un ensemble d'actions inscrites dans son plan d'action 2017-2021, notamment, le système d'évaluation, promotion, mobilité, etc.

### **3.5. Système de rémunération dépassé**

428. Les dépenses du personnel représentent aujourd'hui une composante principale de la dépense publique (42,7% du budget général de l'Etat en 2016<sup>3</sup>). Cette catégorie de dépenses exige de ce fait une attention particulière et une analyse profonde de son évolution et de sa finalité.

---

<sup>1</sup>Un premier projet de décret signé le 23 février 2005 conjointement par le Ministre de l'Intérieur, le MEF et le MRAFP. Ce projet de décret fixait les conditions de désignation aux fonctions supérieures dans les communes (Secrétaire général, chef de division, chef de service) ainsi que les indemnités qui y sont rattachées. Un deuxième projet de décret élaboré durant la législature 2007-2012 (non daté) et signé par les trois ministres concernés, ce deuxième projet de décret a ajouté la fonction de « Directeur » aux fonctions supérieures proposées par le projet de décret précédent et a proposé des indemnités plus importantes tout en supprimant les conditions de désignation à ces fonctions supérieures, en précisant toutefois qu'elles seront fixées par arrêté du Ministre de l'Intérieur.

<sup>2</sup>Article 129 de la loi organique n°113.14.

<sup>3</sup>Loi de finances 2016.

429. Le système de rémunération en vigueur dans la fonction publique découle de l'application des différents textes réglementaires qui instituent les bases du traitement annuel ainsi que les différentes indemnités entrant dans la rémunération.

430. D'après le SGFP (article 26), la structure de la rémunération comprend le traitement, les prestations familiales et toutes autres indemnités ou primes instituées par les textes législatifs ou réglementaires. La réforme de 1973 avait introduit un changement dans la structure du traitement selon lequel, il est devenu composé de deux éléments :

- le traitement de base annuel, qui est le produit de la valeur du point indiciaire multiplié par l'indice<sup>1</sup> correspondant à la situation administrative (grade et échelon) du fonctionnaire ;
- l'indemnité de résidence<sup>2</sup>, correspondant à un pourcentage du traitement de base.

431. Depuis la refonte de la grille indiciaire en 1973, le système de rémunération n'a pas fait l'objet d'une révision globale. Pourtant, plusieurs études ont été menées à ce sujet, la dernière en date a été réalisée par le cabinet « Aon Hewitt – Demos Group » pour le compte du MRAFP. Ladite étude a fait l'objet du marché n°05/2008 d'un montant de 15 MDH<sup>3</sup>. Ses résultats (livrés en 2011) ont porté sur le diagnostic du système de rémunération et les scénarios de sa réforme. Toutefois, jusqu'à fin juillet 2017, l'étude en question demeure sans suite.

432. Le diagnostic du système de rémunération des fonctionnaires de l'Etat, a permis de relever les dysfonctionnements suivants :

➤ **Un système indiciaire complexe**

433. La grille indiciaire générale en vigueur dans la fonction publique s'étale sur une plage de points allant de 137 (échelle 5, échelon 1) à 870 (hors échelle, échelon 11)<sup>4</sup>. Dans d'autres grilles spécifiques à certaines catégories de fonctionnaires relevant de statuts particuliers, les indices atteignent jusqu'à 1 095 points (enseignant chercheur grade C, échelon 5). Au sein de chaque échelle, la progression d'un échelon à un autre est prévue selon trois rythmes (rythme rapide, moyen et lent)<sup>5</sup>. Toutefois, il n'y a pas une logique claire sous tendant les écarts entre le premier et le dernier indice de chaque échelle.

434. Par ailleurs, la grille indiciaire en vigueur n'ouvre pas des perspectives de carrière pour les fonctionnaires ayant atteint le plafond de la grille. En effet, certaines catégories de fonctionnaires peuvent épuiser toutes les possibilités d'avancement bien avant l'âge de la retraite (administrateurs, ingénieurs, magistrats et conseillers juridiques...).

---

<sup>1</sup>Les grilles indiciaires en vigueur dans la fonction publique s'étalent sur une plage de points allant de 137 (Echelle 5, échelon 1) à 1095 points (Enseignant chercheur grade C, échelon 5).

<sup>2</sup>Deux classements déterminent le montant de l'indemnité de résidence. D'abord, les provinces, les préfectures, les cercles et les communes sont classés en trois zones A, B et C. Ce zonage différencié a été conçu dès le départ pour motiver les fonctionnaires affectés dans des zones reculés. Ensuite, trois pourcentages ont été prévus par le décret n°02.73.723 (article 4), soit 25%, 15% et 10%. Pour la zone B, deux pourcentages sont prévus : 10% pour les fonctionnaires classés dans les échelles 1 à 6 et 15% pour les échelles 7 et plus.

<sup>3</sup>L'étude sur le système de rémunération a été réalisée dans le cadre du PARAP, cité plus haut (axe II).

<sup>4</sup>Décret n°02.63.344 du 8 juillet 1963 fixant les échelles de rémunération et les conditions d'avancement d'échelon et de grade des fonctionnaires de l'Etat, tel que modifié et complété.

<sup>5</sup>Article 4 du décret n°02.63.344.

435. En plus de ces dysfonctionnements, la valeur du point indiciaire n'a pas connu de révision depuis 1997. Les revalorisations salariales, décidées souvent, lors des sessions de dialogue social, en réponse aux pressions des différents corps de fonctionnaires, ont eu lieu en recourant à l'augmentation des montants des indemnités prévues par les différents statuts ou en créant d'autres. Ainsi, la grille indiciaire, en plus de ses insuffisances, a perdu de sa pertinence comme base de classification des emplois.

➤ **Prédominance du volume des indemnités par rapport au traitement de base**

436. Parallèlement à la création progressive d'une multitude de statuts, un nombre élevé d'indemnités a été prévu en réponse aux revendications des différents corps. Plus encore, les indemnités instituées, dont les montants ont fait l'objet d'augmentation à chaque révision des salaires, sont devenues la composante principale de la rémunération, réduisant ainsi le traitement de base à un niveau marginal dans la composition de la rémunération.

437. Le tableau suivant illustre cette prédominance à travers des exemples de rémunérations<sup>1</sup> pour certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat :

---

<sup>1</sup>Traitement d'une base de données, comprenant la rémunération de certains personnels de la fonction publique, communiquée par la DB (MEF).

**Tableau n°27 : Composantes de la rémunération de certaines catégories de fonctionnaires**

Corps	Grade	TB	Total Indemnités	RMB	Indemnités/RMB
Administrateurs du Ministère de l'Intérieur	Administrateur – adjoint	2 225	4 943	7 391	67%
	Administrateur	2 679	10 733	13 680	78%
	Administrateur principal	3 965	14 810	19 172	77%
Personnel de la protection civile	Sergent-chef	1 406	3 292	4 839	68%
	Adjudant	1 622	3 303	5 087	65%
	Commandant	2 229	9 492	11 944	79%
Inspection générale de l'administration territoriale	Inspecteur de l'AT	2 700	17 142	20 112	85%
	Inspecteur général de l'AT	4 380	47 733	52 551	91%
Administrateurs	Administrateur de 3 <sup>ème</sup> grade	2 225	4 943	7 391	67%
	Administrateur de 2 <sup>ème</sup> grade	2 679	10 733	13 680	78%
	Administrateur de 1 <sup>er</sup> grade	3 965	14 810	19 172	77%
Techniciens	Technicien de 4 <sup>ème</sup> grade	1 762	2 688	4 626	58%
	Technicien de 3 <sup>ème</sup> grade	1 957	2 885	5 038	57%
	Technicien de 2 <sup>ème</sup> grade	2 225	4 780	7 228	66%
	Technicien de 1 <sup>er</sup> grade	2 819	10 230	13 331	77%
Ingénieurs et Architectes	Ingénieur d'application 1 <sup>er</sup> grade	1 902	4 103	6 195	66%
	Ingénieur d'Etat 1 <sup>er</sup> grade	2 229	9 310	11 762	79%
	Ingénieur en chef grade principal	4 465	25 457	30 369	84%
Enseignants chercheurs des facultés de médecine	Professeurs grade A	3 956	50 377	54 729	92%
	Professeurs grade B	4 402	62 022	66 864	93%
	Professeurs grade C	4 911	74 228	79 630	93%
	Professeurs agrégés grade A	3 320	40 172	43 824	92%
	Professeurs agrégés grade B	4 083	46 068	50 560	91%
Personnel du MEN	Prof. de l'enseignement primaire 3 <sup>ème</sup> grade	1 957	3 149	5 302	59%
	Prof. de l'enseignement primaire 2 <sup>ème</sup> grade	2 225	4 780	7 227	66%
	Prof. de l'enseignement primaire 1 <sup>er</sup> grade	2 819	10 230	13 331	77%
<b>Moyenne</b>					<b>76%</b>

**Source : Direction du Budget, MEF, traitement Cour des comptes**

438. Le tableau ci-dessus montre que le volume des indemnités liées au grade constitue une part de 76% en moyenne de la rémunération mensuelle brute. Cette part varie entre 57% pour un technicien de 3<sup>ème</sup> grade et 93% pour un enseignant chercheur des facultés de médecine, de grade C. Au sein de chaque corps de fonctionnaires, ce sont surtout les grades supérieurs qui illustrent la prédominance des indemnités.

439. Le traitement de base ne représente aujourd'hui qu'un élément marginal (entre 6 et 40%) de la rémunération, perdant ainsi la signification de son appellation.

440. Il en est de même pour l'indemnité de résidence qui est calculée en pourcentage du traitement de base. Cette indemnité, conçue en 1973, selon un zonage différencié pour motiver les fonctionnaires affectés dans les zones reculées, est aujourd'hui réduite à des niveaux

résiduels, et ne représente, en moyenne que 2% de la rémunération brute<sup>1</sup>. Dans certains cas, elle ne constitue que 0,62%<sup>2</sup> de la rémunération totale. Par conséquent, ladite indemnité ne remplit plus l'objectif pour lequel elle a été instaurée.

441. Cette situation a engendré un système de rémunération évoluant en dehors de la logique qui l'avait fondé au départ, à savoir celle de la grille indiciaire. Plus encore, ce système s'est davantage compliqué par l'adjonction d'autres éléments de rémunération qui ne sont prévus par aucun statut.

#### ➤ **Un système de primes évoluant en marge de la rémunération statutaire**

442. Faute d'une réforme courageuse du système de rémunération, l'Administration et notamment le Ministère chargé des finances ont eu recours à une série de mesures accessoires qui se sont accumulées jusqu'à la distorsion du système.

443. Ainsi, la pratique consistant en la distribution de primes s'est progressivement installée dans la fonction publique marocaine. En l'absence d'un texte juridique dédié, elle prend l'habillage d'outils préexistants tels que l'utilisation des crédits des rubriques "indemnités de déplacements" et "indemnités kilométriques". Les primes servies aux fonctionnaires relevant du Ministère de l'Economie et des finances se font sur la base de taux fixés par arrêtés du Ministre chargé des finances et imputées sur des comptes d'affectation spéciale. Ces primes ont été conçues au départ, en 1965<sup>3</sup>, au profit du personnel de l'Administration fiscale dans le but d'encourager les efforts de lutte contre la fraude fiscale avant de les généraliser à l'ensemble du personnel du Ministère.

444. Les rémunérations non statutaires telles que les compléments de rémunération servis sous forme de frais de déplacement restent difficiles à quantifier ; elles sont aujourd'hui considérées comme des acquis et des compléments de salaire irréversibles et représentent dans certains cas une part non négligeable de la rémunération globale. Cette pratique, en marge de la régularité, rend le système de rémunération peu transparent et imprécis. En effet, la prise en compte des montants des déplacements forfaitaires entraînera une hausse de la masse salariale globale.

#### ➤ **Une rémunération sans rapport avec les fonctions accomplies**

445. L'instauration des différentes indemnités a été souvent décidée en réponse aux revendications des différentes catégories de fonctionnaires. En outre, ces indemnités sont servies systématiquement à l'ensemble des fonctionnaires au sein d'un corps sans distinction sur la base de critères de compétences et de performance. Elles sont devenues des acquis et ne permettent pas de stimuler ou motiver l'excellence chez les fonctionnaires. Or, le concept d'indemnités est tel qu'elles doivent être un instrument d'encouragement de la productivité et

---

<sup>1</sup>Cette moyenne est calculée à partir de l'échantillon, des grilles de rémunération des fonctionnaires de l'Etat, communiqué par la Direction du Budget, Ministère de l'Economie et des finances.

<sup>2</sup>Pour un enseignant chercheur, grade B, des facultés de médecine et de pharmacie, l'indemnité de résidence s'élève à 440,16 DH alors que la rémunération mensuelle brute atteint 66 863,815 DH.

<sup>3</sup>Selon l'article 28 de la loi de finances de l'année 1965, en vue d'améliorer la recherche de la fraude fiscale, il est ouvert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1965, un compte d'affectation spéciale intitulé « Masse des services financiers ». Le 2<sup>ème</sup> alinéa de cet article autorise l'imputation directe sur ce compte de dépenses résultant du paiement d'indemnités dont les bénéficiaires et les taux seront fixés annuellement par arrêté du ministre chargé des finances.

une couverture de certaines sujétions spéciales, elles devront par conséquent être variables en fonction du changement de ces éléments dans un sens ou dans l'autre.

446. Par ailleurs, la mise en place des indemnités statutaires en dehors de la logique de l'emploi exercé a engendré des situations inéquitables de rémunération, En effet, certaines catégories de personnel bien qu'exerçant des fois les mêmes fonctions perçoivent des rémunérations différenciées sur la seule base des statuts. C'est le cas par exemple des administrateurs et des ingénieurs, occupant des fonctions administratives similaires mais avec des niveaux de rémunération différents en raison des statuts distincts qui régissent leurs carrières respectives.

447. L'iniquité du système de rémunération apparait aussi dans les écarts substantiels entre les niveaux de rémunération, l'écart entre les niveaux minimal et maximal est de 1 pour 21<sup>1</sup>. Cet écart serait davantage creusé si l'on prend en compte les primes servies à certaines catégories de fonctionnaires, notamment le personnel du MEF, surtout que le niveau desdites primes est considérable dans les rémunérations des responsables (directeurs centraux, adjoints aux directeurs, ...).

#### ➤ **Des promotions sans rapport avec les parcours professionnels**

448. L'évolution de la rémunération est basée presque exclusivement sur l'ancienneté. Celle-ci se traduit par l'avancement de grade et d'échelons sur la base d'une notation annuelle attribuée par les chefs hiérarchiques ou obtenues aux épreuves des examens professionnels.

449. En l'absence de parcours professionnels, la promotion se réduit à un changement de grade sans correspondance avec un changement dans les tâches assignées au fonctionnaire et sans rapport avec une mobilité professionnelle ou fonctionnelle. Par conséquent, le système en vigueur ne permet pas de faire de la rémunération un outil d'incitation et de motivation pour l'acquisition de nouvelles compétences ou la réalisation de meilleures performances.

450. Ainsi, le système actuel, en plus de son coût élevé à cause de la progression continue de la masse salariale, a fini par l'instauration d'inégalités entre les différents cadres, ce qui pourrait constituer une source de démotivation pour les fonctionnaires compétents. Cette démotivation se manifeste clairement dans le quotidien de l'Administration où, pour un même poste d'emploi, aucune considération de charge de travail, ni de performance n'est prise en compte dans l'octroi de la rémunération. Cette dernière reste fixe sans partie variable (sauf les primes).

451. Au vu de ce diagnostic, il ressort que le système de rémunération en vigueur dans la fonction publique s'avère complexe, inéquitable et surtout sans finalité managériale puisque l'accroissement continu des rémunérations est sans contrepartie. En raison du poids qu'il pèse sur les finances publiques et de son lien étroit avec les chantiers de réformes liés à la GRH (évaluation et promotion, mobilité, ...), la refonte du système de rémunération s'avère indispensable en ce qu'elle conditionne la réussite des autres réformes.

---

<sup>1</sup>D'après la base de données comprenant la rémunération de certains personnels de la fonction publique, communiquée par le MEF, le salaire maximal (RMB) atteint 79 629,93 DH (Enseignant chercheur des facultés de médecine de grade C et le salaire minimal s'élève à 3 727,60 DH (Adjoint administratif de 3<sup>ème</sup> grade), soit un rapport de 1 pour 21,36 fois

452. A cette fin, les comparaisons internationales permettent, toutes proportions gardées, d'envisager des pistes de réformes du système de rémunération. L'encadré ci-après donne un aperçu sur les principales caractéristiques des systèmes de rémunération en vigueur dans des pays de différentes traditions. Le choix des pays a été fait de façon à être représentatif des deux variétés des systèmes de la fonction publique, à savoir, le système de carrière (Allemagne) et le système d'emploi (Suède et Royaume Uni) :

### **Systèmes de rémunération en Europe**

#### **Suède<sup>1</sup> :**

L'emploi à vie a été supprimé depuis 2002 et il n'y a plus de grille salariale. La rémunération varie selon le niveau de performance, le niveau de responsabilité, les initiatives de l'agent, l'accomplissement (ou non) des missions fixées dans le contrat.

La rémunération est systématiquement comparée et alignée avec la rémunération des postes équivalents dans le privé. Pour l'agent, il y a un entretien individuel minimum obligatoire par an et le licenciement est possible pour insuffisance professionnelle.

Les agences suédoises se voient attribuer chaque année une enveloppe budgétaire par le Gouvernement ainsi qu'une lettre de cadrage à respecter. Elles disposent d'une liberté totale en matière de recrutement et de politique salariale.

#### **Allemagne<sup>2</sup> :**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, une loi sur la rémunération des fonctionnaires introduit un système de rémunération liée à la performance dans la fonction publique allemande. Cette loi se base sur l'idée que la promotion ne doit pas être le seul moyen de pouvoir encourager les agents publics. La rémunération à la performance peut indifféremment être individuelle ou attribuée à l'ensemble d'une équipe ayant travaillé sur un projet particulier.

La prestation individuelle d'un employé détermine (à côté de la durée du service) le rythme d'évolution d'un niveau de rémunération à un autre. Toutes les formes de rémunération au mérite ou à la performance d'un employé concerné ne peuvent excéder 10% des rémunérations des employés et 7% de la masse salariale d'une catégorie salariale concernée. Il s'agit de :

- échelons de performance permettant de rémunérer les agents au niveau de l'échelon salarial supérieur au leur en attendant qu'ils atteignent l'échelon salarial suivant.
- des bonus pour résultats exceptionnels (performance bonus) autorisant l'agent à percevoir une rémunération supplémentaire, pour une courte période.
- des primes destinées à compenser une charge de travail exceptionnelle : permettent de dédommager les agents qui assument des responsabilités supplémentaires pour des périodes plus ou moins longues (de 7 mois à 5 ans).

---

<sup>1</sup>Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP), « Prime au mérite dans le public, la France en retard », novembre 2015.

<sup>2</sup>Portail de la fonction publique (France), Allemagne, 2007 (<http://www.fonction-publique.gouv.fr>).

**Royaume-Uni<sup>1</sup> :**

Le pouvoir de fixer le niveau des rémunérations a été délégué dans les années 1990 à chacun des « départements » (agences ou ministères). Ces derniers disposent donc de leurs propres échelles de rémunération, qui sont diverses et variées. En plus de la rémunération de base, d'autres compléments sont versés aux agents :

- Indemnités de mobilité géographique, de transport et de logement pour les agents en exercice loin de leur lieu d'affectation d'origine, ou qui ont dû effectuer une mobilité géographique au Royaume-Uni ou à l'étranger ;
- indemnités de résidence qui varient entre les différentes régions du Royaume-Uni en fonction du coût de la vie (plus élevées pour les agents en poste à Londres par exemple ;
- indemnités pour travail à l'étranger ;
- indemnités pour travail à horaires irréguliers.

Il n'existe pas de cadre de référence au niveau national pour le versement de ces compléments salariaux et chaque service est libre dans le choix de leur attribution.

453. A travers cet essai de comparaison, un trait commun se dégage, celui de la rémunération liée à la performance comme partie de la rémunération des agents publics. En outre, il convient de remarquer une tendance à octroyer plus de marge de manœuvre aux managers dans la détermination des volumes de rémunération

454. A cet égard, la Banque Africaine de développement, dans son rapport d'évaluation du PARAP I (mai 2010), avait rapporté que la plupart des ministères marocains expriment le souhait de disposer d'une marge de manœuvre pour la gestion de la partie variable des rémunérations. Ils considèrent que, même si le fait de servir dans la fonction publique implique d'abord une motivation d'ordre éthique et moral, la mise en œuvre d'une part variable (10 à 20%) gérée de façon autonome par les départements sectoriels correspond à une nécessité, ne serait-ce que pour retenir et faire progresser les meilleurs éléments<sup>2</sup>.

455. Néanmoins, il convient d'attirer l'attention sur les dérives que pourrait connaître une telle mesure à défaut d'exigence de l'objectivité dans l'évaluation et d'un accompagnement rigoureux en matière d'élaboration des critères de performance. Un rapport de l'OCDE en 2005, donne une lecture comparée sur les pratiques de la rémunération liée à la performance (RLP), à travers une synthèse d'un nombre d'études sur le thème. L'encadré ci-après donne les conclusions de ce rapport :

---

<sup>1</sup>Ministère de la décentralisation et de la fonction publique en France, « Systèmes de rémunération des fonctionnaires : Etude comparative internationale, 2014.

<sup>2</sup>Rapport d'évaluation du PARAP I, mai 2010.

### **La rémunération liée à la performance dans l'Administration publique<sup>1</sup>**

C'est indirectement que la rémunération en fonction des performances peut contribuer à améliorer les performances, à travers des changements organisationnels et de management.

La conception de ce système à l'échelle de l'équipe ou de l'unité, serait susceptible d'être mise en place plus en douceur et de produire de meilleurs résultats qu'une rémunération en fonction des performances strictement individuelle.

Le processus d'évaluation des performances est au cœur du système. Il ne doit pas être rigide ni trop détaillé, car c'est contre-productif, et doit s'appuyer sur des critères clairs.

La rémunération en fonction des performances va de pair avec la délégation des fonctions de gestion des ressources humaines.

Il convient de procéder régulièrement à des évaluations et de réviser de temps à autre le système de rémunération en fonction des performances, qui dispose d'une durée de vie limitée.

En plus de la rémunération liée à la performance, des critères comme l'intérêt des tâches imparties, les possibilités de promotion, de formation ou la souplesse de l'organisation du travail doivent être retenus parmi les facteurs de motivation du personnel. D'où la nécessité d'une approche large de la gestion des performances incluant l'ensemble de ces éléments plutôt qu'une approche restreinte centrée sur l'incitation financière.

La rémunération en fonction des performances doit surtout être utilisée comme le signal ou le déclencheur d'évolutions plus larges de la gestion ou de l'organisation, plutôt que comme instrument de motivation du personnel.

456. A travers la lecture de ce rapport, trois recommandations majeures pourraient être retenues, au sujet de la rémunération liée à la performance, à savoir :

- la rémunération basée sur la performance serait notamment utile pour amorcer un processus de réorganisation ... ;
- l'évaluation des performances appelle une délégation des fonctions de la GRH et une précision des critères d'évaluation ;
- la rémunération basée sur la performance aurait plus de chances de réussir ses objectifs lorsqu'elle est implémentée à l'échelle d'une équipe ou d'une unité ;

457. Ces conclusions pourraient être utiles au cas où l'introduction d'un tel système de rémunération serait envisagée. Toutefois, si la rémunération à la performance est conçue dans les pays avancés comme exigence de management moderne, il semble qu'au Maroc, les conditions ne sont pas encore réunies pour la mettre en œuvre. En effet, il y a un risque de voir une telle rémunération généralisée et consacrée comme acquis irréversible à l'instar de l'expérience du Ministère chargé des finances, citée plus haut.

---

<sup>1</sup>OCDE, Résumé du rapport sur « La rémunération liée aux performances dans l'Administration », 2005.

#### **IV. FOCUS SUR CERTAINS DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS**

458. Afin d'affiner le diagnostic du système de la fonction publique, le choix a été porté sur certains départements en raison de leur importance en termes des effectifs de leurs ressources humaines et en termes des missions qui leur sont dévolues. L'objectif étant d'apprécier, pour chaque département, l'adéquation entre les effectifs du personnel et ses besoins réels, la gouvernance en matière de GRH, au vu des missions qui lui sont assignées, ainsi que les principales rigidités qui caractérisent la GRH et les propositions de mesures à même de les dépasser. Cette analyse a concerné les départements suivants :

- l'Education nationale ;
- la Santé ;
- la Justice ;
- l'Équipement, transport et logistique ;
- l'Agriculture ;
- l'Énergie et mines ;
- le Tourisme.

459. Il convient de noter que quatre autres départements n'ont pas répondu aux correspondances qui leurs ont été adressées par la Cour à ce sujet. Il s'agit des départements en charge de l'Économie et finances, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de l'Enseignement supérieur.

460. 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 mission a établi les principaux constats qui caractérisent la GRH dans chaque département. Ces constats confirment les insuffisances dégagées du diagnostic d'ensemble du système de la fonction publique.

461. Les principales observations, relevées à l'issue des diagnostics menés à l'échelle de chacun des sept départements ministériels, sont détaillées ci-après.

## 1. Département de l'Education nationale

462. Le secteur de l'éducation et de la formation a constitué constamment une préoccupation majeure pour les décideurs politiques au Maroc. Cet intérêt est pleinement justifié dès lors que ce secteur est censé préparer les cadres et agents dont auraient besoin l'économie nationale et l'Administration publique. Il l'est davantage en raison du fait que le développement humain d'un pays est conditionné par l'amélioration de ses indicateurs dans le domaine de l'éducation.

463. Le Département de l'Education nationale mobilise le premier budget sectoriel, avec une moyenne de 27% du budget général de l'Etat. Le tableau suivant rappelle l'évolution du budget de l'éducation nationale sur la période 2005-2016 :

**Tableau n°28 : Evolution de la part du budget de l'EN dans le BGE depuis 2005**

Année	BGE <sup>1</sup> (en MMDH)	Budget de l'Education nationale	
		En MMDH	En % du BGE
2005	89,41	25,76	28,81
2006	90,36	26,23	29,03
2007	98,22	28,60	29,12
2008	111,75	31,06	27,79
2009	134,47	38,35	28,52
2010	147,33	40,94	27,79
2011	150,73	39,80	26,40
2012	167,74	42,23	25,18
2013	171,87	42,19	24,55
2014	169,48	45,59	26,90
2015	175,34	45,92	26,19
2016	182,40	45,36	24,87
<b>Moyenne</b>			<b>27,10</b>

**Source : MEF, Lois de finances**

464. Entre 2005 et 2016, le budget alloué à l'Education Nationale est passé de 25,76 à 45,36 MMDH. Il a fortement progressé entre 2007 et 2012, passant de 28,60 à plus de 42,23 MMDH, soit une évolution de 47,65%. En revanche, ce budget a baissé en 2013 en s'établissant à 42,19 MMDH. En 2016, il était de 45,36 MMDH.

465. Si le département de l'Education nationale mobilise le premier budget sectoriel, ce dernier bénéficie essentiellement au personnel dont les salaires représentent près de 91% du budget de fonctionnement en 2016. Le tableau suivant illustre l'évolution de cette grandeur sur la période 2005-2016 :

---

<sup>1</sup>Non compris : dépenses de la dette publique, dépenses imprévues et charges communes (fonctionnement et investissement).

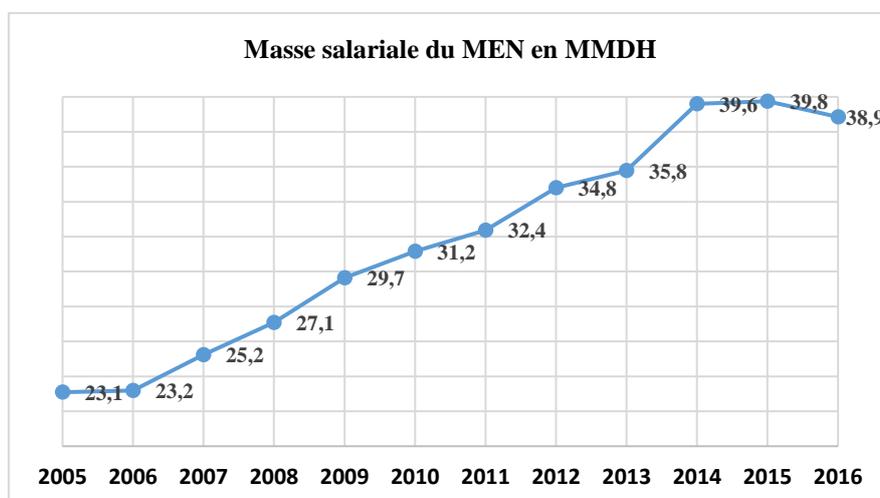
**Tableau n°29 : Evolution du budget et de la masse salariale du MEN (en MMDH)**

Année	Budget total	Budget de Fonctionnement	Masse Salariale	MS/budget total (%)
2005	25,76	24,50	23,09	89,6
2006	26,23	24,81	23,18	88,4
2007	28,60	26,97	25,24	88,3
2008	31,06	29,08	27,08	87,2
2009	38,39	33,94	29,65	77,2
2010	40,94	35,96	31,15	76,1
2011	39,80	36,82	32,37	81,3
2012	42,23	39,23	34,79	82,4
2013	42,19	39,59	35,78	84,8
2014	45,59	43,43	39,60	86,9
2015	45,92	43,62	39,75	86,6
2016	45,36	42,73	38,86	85,7
Moyenne				84,5

Source : MEF, lois de finances

466. Le tableau ci-dessus montre que mis à part les années 2009-2012, période de mise en œuvre du programme d'urgence où le budget d'investissement a augmenté considérablement, les crédits du personnel représentent plus de 82% du budget global. La masse salariale représente donc le poste le plus critique du budget de l'éducation, ce qui appelle une attention particulière. Le graphique suivant illustre l'évolution de la masse salariale entre 2005 et 2016 :

**Graphique n°9 : Masse salariale du département de l'Education nationale de 2005 à 2016**



Source des données : lois de finances

467. Entre 2005 et 2016, la masse salariale est passée de 23,1 à 38,9 MMDH, correspondant à une augmentation annuelle moyenne de 1,43 MMDH, soit 4,92% par an. Hormis une quasi-stagnation en 2006 en raison de l'opération de départ volontaire à la retraite qui a concerné 13 206 fonctionnaires du département de l'éducation nationale, la masse salariale a emprunté un trend haussier soutenu jusqu'à 2014. Ces évolutions étaient principalement le résultat de créations de postes budgétaires et des différentes revalorisations salariales décidées par les pouvoirs publics en faveur du personnel.

468. En termes de postes budgétaires créés chaque année, le département de l'éducation nationale est le premier bénéficiaire, avec une moyenne de 36% de créations. Le tableau suivant rappelle les créations de postes entre 2005 et 2016 :

**Tableau n°30 : Nombre de postes budgétaires créés pour l'EN entre 2005 et 2017**

Année	Nombre total de postes de l'Etat	Part de l'EN	En %
2005	7 000	3 500	50
2006	12 000	4 000	33,33
2007	7 000	3 500	50
2008	16 000	5 300	33,13
2009	12 820	3 200	24,96
2010	23 820	9 000	37,78
2011	18 802	6 000	31,91
2012	26 204	7 200	27,48
2013	24 340	8 000	32,87
2014	17 925	7 000	39,05
2015	22 460	7 000	31,17
2016	25 998	8 860	34,08
2017	23 718	8 000	33,73
<b>Total</b>	<b>238 087</b>	<b>80 560</b>	<b>35,84</b>

**Source : lois de finances**

469. Durant les 12 dernières années, sur 238 087 postes créés dans la fonction publique de l'Etat, un nombre de 80 560 a été destiné au département de l'éducation nationale, soit 35,84%. Le nombre de créations a atteint son niveau le plus élevé en 2010 avec 9 000 postes. Depuis 2012, le nombre de postes créés chaque année est resté supérieur à 7 000.

### **1.1. Gouvernance des ressources humaines**

470. Au niveau central, la GRH est confiée, en principe, à la direction des ressources humaines<sup>1</sup>. Toutefois, d'autres directions sont impliquées dont :

- la Direction de la stratégie, des statistiques et de la planification (DSSP), qui définit les besoins en personnel d'enseignement à partir des cartes scolaires prospectives ;
- la Direction du budget, en charge de la gestion des postes budgétaires dans le cadre de ses missions d'élaboration et de veille sur l'exécution du budget du département ;
- le Centre national d'évaluation, des examens et d'orientation qui comprend un service des ressources humaines, relevant de la division des examens et des concours professionnels ;
- l'Unité centrale de la formation des cadres chargée d'élaborer les stratégies et programmes de formation du personnel de l'éducation.

471. La multiplicité des intervenants dans cette gestion n'est pas sans impact sur la cohérence des orientations en matière de GRH. La direction des ressources humaines qui est investie par le décret d'organisation du MEN d'élaborer la politique générale des RH et de veiller au

<sup>1</sup>Article 26 du décret n°02.02.382.

déploiement adéquat de ces ressources se trouve, de facto, dans une difficulté à piloter de manière efficace la planification et la gestion des ressources humaines.

472. Concernant la déconcentration de la GRH, la charte nationale de l'éducation et de la formation (CNEF) avait prévu que les académies régionales de l'éducation et de la formation (AREF) soient érigées en autorités régionales d'éducation et de formation, pour s'occuper de la GRH, au niveau de la région, y compris le recrutement, la formation et l'évaluation »<sup>1</sup>. Toutefois, la loi n°07.00, ne prévoit pas la délégation totale de la GRH aux AREFs. D'où des limites qui entravent leur contribution dans le processus de planification des RH. Ces limites ont été soulignées dans le rapport sur le plan d'urgence 2009-2012 (PU)<sup>2</sup> qui avait précisé que les AREFs maîtrisent peu la planification des besoins en enseignants et sont peu incitées à développer la formation continue en raison du turn-over important des enseignants.

473. Ainsi, même si la planification appartient aux AREFs, l'Administration centrale exerce toujours cette attribution qui est confiée à la Direction de la stratégie, des statistiques et de la planification qui pilote le processus d'élaboration des cartes scolaires<sup>3</sup>. Cette Direction édicte, annuellement, les mesures organisationnelles devant présider à l'élaboration des cartes scolaires au niveau régional. La démarche de préparation de ces cartes demeure ainsi complexe en raison de la multitude des niveaux d'intervention.

474. Le résultat est que la planification scolaire souffre d'un nombre de dysfonctionnements. A ce titre, la Cour avait souligné les anomalies du système d'information qui ne permettent pas de générer des données fiables et exhaustives pour la planification et le suivi<sup>4</sup>.

## **1.2. Effectif du personnel**

475. En 2016, l'effectif du personnel du Département de l'Education nationale s'élève à 288 146 fonctionnaires<sup>5</sup>.

476. En 2016, l'effectif total des enseignants relevant du Département de l'Education nationale s'élève à 222 736 enseignants. Les enseignants du cycle primaire représentent 53,8% des effectifs, contre 24,1% pour le cycle secondaire collégial et 22,1% pour le cycle secondaire qualifiant.

477. Au niveau régional et provincial, l'effectif du personnel administratif s'élève à 9 723 fonctionnaires, dont un nombre de 1 686 est affecté dans les AREF et 6 479 affectés dans les directions provinciales de l'Education nationale (au nombre de 83).

478. Le tableau, ci-après, rappelle l'évolution sur les dix dernières années des effectifs des enseignants et des élèves par cycle d'enseignement :

---

<sup>1</sup>Royaume du Maroc Commission Spéciale Education Formation, « Charte nationale d'éducation et de formation » Octobre 1999.

<sup>2</sup>Royaume du Maroc-MENESFCRS-Pour un nouveau souffle de la réforme de l'Education-Formation – Rapport détaillé du Programme d'Urgence 2009-2012 – Juillet 2008.

<sup>3</sup>Les cartes scolaires permettent de prévoir les besoins en ressources humaines, matérielles et en équipement pour les années futures à court terme.

<sup>4</sup>Référé du Premier président de la Cour des comptes sur la préparation et la gestion de la rentrée scolaire 2016-2017, juillet 2017.

<sup>5</sup>Effectif budgétaire (source : rapport sur les RH accompagnant la loi de finances 2017).

**Tableau n°31 : Evolution des effectifs des enseignants et des élèves**

Année scolaire	Primaire		Secondaire collégial		Secondaire qualifiant		Total	
	Enseignants	Elèves	Enseignants	Elèves	Enseignants	Elèves	Enseignants	Elèves
2005-2006	131 625	3 657 404	54 241	1 274 748	35 130	618 871	220 996	5 551 023
2006-2007	129 123	3 609 303	54 391	1 348 604	34 874	638 250	218 388	5 596 157
2007-2008	128 148	3 532 061	54 716	1 378 900	35 779	671 864	218 643	5 582 825
2008-2009	127 495	3 492 312	54 875	1 372 565	36 210	731 203	218 580	5 596 080
2009-2010	127 823	3 518 753	55 176	1 347 838	38 583	796 515	221 582	5 663 106
2010-2011	127 100	3 530 458	56 521	1 360 374	41 213	847 513	224 834	5 738 345
2011-2012	128 458	3 500 755	56 918	1 381 107	44 931	879 269	230 307	5 761 131
2012-2013	126 446	3 475 190	55 964	1 454 030	43 392	905 051	225 802	5 834 271
2013-2014	125 496	3 454 268	55 688	1 491 419	44 895	905 309	226 079	5 850 996
2014-2015	124 120	3 427 400	55 633	1 490 056	46 513	889 503	226 266	5 806 959
2015-2016	<b>119 823</b>	<b>3 447 639</b>	<b>53 633</b>	<b>1 499 218</b>	<b>49 280</b>	<b>890 662</b>	<b>222 736</b>	<b>5 837 520</b>

**Source : DSSP et recueil statistique de l'éducation, MEN**

479. Globalement, entre 2005 et 2016, les effectifs d'enseignants ont augmenté de 1 740, résultant d'une augmentation de 14 150 dans le cycle secondaire qualifiant et d'une baisse dans les cycles primaire et secondaire collégial de 11 802 et de 608 respectivement. Parallèlement, les effectifs des élèves, tous cycles confondus, ont augmenté durant la période considérée de 286 497, résultant d'une augmentation simultanée de 224 470 dans le nombre d'élèves du secondaire collégial et de 271 792 dans le cycle secondaire qualifiant, avec une baisse de 209 765 dans le cycle primaire.

480. Le nombre d'enseignants du cycle primaire au niveau national est en baisse depuis 2005, l'augmentation des effectifs n'a été enregistrée que durant les années 2009-2010 et 2011-2012. Pour le secondaire collégial, les effectifs ont connu une augmentation continue jusqu'à 2013-2014 où ils ont commencé à diminuer légèrement. Pour les enseignants du cycle secondaire qualifiant, après une baisse relative en 2006-2007, les effectifs se sont inscrits à la hausse, à l'exception d'une baisse enregistrée durant l'année 2012-2013.

481. Quant à l'effectif des élèves, sa progression a été plus marquée par rapport à celle des enseignants. Le tableau suivant donne cette évolution pour les trois cycles d'enseignement :

**Tableau n°32 : Évolution du personnel enseignant comparée à celle de l'effectif des élèves**

Année	Personnel enseignant			Effectif des élèves		
	2005-2006	2015-2016	Evolution	2005-2006	2015-2016	Evolution
Primaire	131 625	119 823	-9%	3 657 404	3 447 639	-5,7%
Collégial	54 241	53 633	-1,1%	1 274 748	1 499 218	17,6%
Qualifiant	35 130	49 280	40,3%	618 871	890 662	43,9%
<b>Total</b>	<b>220 996</b>	<b>222 736</b>	<b>0,8%</b>	<b>5 551 023</b>	<b>5 873 520</b>	<b>5,8%</b>

**Source : DSSP (MEN) et recueil statistique de l'éducation, traitement Cour des comptes**

482. Entre 2005 et 2016, les effectifs des élèves ont augmenté de 5,8%, tandis que le nombre d'enseignants n'a augmenté que de 0,8% durant la période.

483. Les effectifs du cycle secondaire qualifiant ont connu l'évolution la plus significative, avec une hausse de 40,3% pour les enseignants et de 43,9% pour les élèves. En revanche, les effectifs du primaire ont baissé de 5,7% pour les enseignants, et de 9% pour les élèves. Pour le cycle collégial, l'effectif des enseignants a baissé de 1,1% au moment où celui des élèves a augmenté de 17,6%.

484. Concernant le ratio du nombre d'élèves par classe, au titre de la rentrée scolaire 2016-2017, une part de 38% des élèves (tous cycles confondus) étaient scolarisés dans des classes encombrées, avec plus de 40 élèves par classe (il s'agit de près de 50 000 classes encombrées au niveau national). En revanche, 81 581 classes, essentiellement au milieu rural, comptaient moins de 24 élèves.

485. Afin d'apprécier l'adéquation entre l'effectif des enseignants et le besoin en RH pour assurer la mission de l'enseignement, il importe de calculer le ratio du nombre d'élèves par enseignant. Pour le cycle primaire, ce ratio s'est stabilisé autour d'une moyenne de 28,8 en 2016. Il est passé, durant la période 2005-2016, de 23,5 à 27,9 pour le cycle secondaire collégial et de 17,6 à 18,1 pour le secondaire qualifiant.

486. Cette évolution est due principalement à une évolution des effectifs des enseignants relativement moins marquée que celle des élèves. Toutefois, ces ratios concernent des moyennes nationales qui cachent des disparités d'une région à une autre et encore davantage d'une direction provinciale à une autre. Le tableau suivant illustre ce rapport dans les 12 régions du Royaume :

**Tableau n°33 : Nombre d'élèves par enseignant en 2016**

Région	Ratio Elèves/enseignant par cycle		
	Primaire	Collégial	Qualifiant
Tanger-Tetouan-Al Hoceima	28,5	30,3	17,1
L'Oriental	25,6	24,5	16,8
Fès-Meknès	28,8	27,8	17,4
Rabat-Salé-Kénitra	32,2	30,2	18,7
Béni Mellal-Khénifra	27,7	26,0	18,2
Grand Casablanca-Settat	32,3	30,6	20,1
Marrakech-Safi	29,5	28,6	18,1
Drâa-Tafilalet	25,4	26,6	18,7
Souss-Massa	26,0	26,0	17,9
Guelmim-Oued Noun	20,9	19,8	13,5
Laayoune-Sakia El Hamra	27,3	20,0	14,0
Dakhla-Oued Eddahab	33,1	20,6	13,8
<b>Moyenne nationale</b>	28,8	28,0	18,1

**Source : DSSP, MEN, Février 2017**

487. Dans le cycle primaire, le ratio du nombre d'élèves par enseignant oscille entre un minimum de 20,9 dans la région de Guelmim-Oued Noun et un maximum de 33,1 dans la région de Dakhla-Oued Eddahab. Ce ratio est également élevé dans les deux régions de Casablanca-Settat (32,3) et de Rabat-Salé-Kénitra (32,2).

488. Les mêmes disparités sont observées pour les cycles secondaires avec une fourchette entre 19,8 (Guelmim Oued Noun) et 30,6 (Casablanca-Settat) dans le collégial et entre 13,8 (Dakhla-Oued Eddahab) et 20,1 (Casablanca-Settat).

489. Globalement, le ratio du nombre d'élèves par enseignant montre que les effectifs des enseignants pourraient être suffisants pour assurer un enseignement de qualité à condition de procéder à des redéploiements pour aboutir à une optimisation efficace. L'encadré ci-après, qui donne une comparaison avec d'autres pays, confirme ce constat :

### Taux d'encadrement des élèves : Comparaison internationale

Le ratio d'élèves par enseignant au Maroc oscille autour de 26 (tous cycles confondus), comparable à ce qui est observé dans certains pays émergents ou développés. Ainsi, ce ratio est de 28,7 en Afrique du sud, 28 au Mexique et 27,6 en Chine.

En France, le ratio d'élèves par enseignant est de 19,7 dans l'enseignement primaire, plus élevé que dans la moyenne de l'OCDE (16) et de l'Union européenne (14,4).

En revanche, dans l'enseignement secondaire, la France présente un ratio de 11,9 élèves par enseignant, inférieur à la moyenne de l'OCDE (13), et à la moyenne dans l'Union européenne (11,7). Ce ratio est de 14,9 en Allemagne, de 15,1 aux Etats-Unis, de 15,7 aux Pays-Bas, et de 18,2 en Corée du sud, alors qu'il est de 9,8 en Belgique, de 10 en Espagne et 10,2 en Italie<sup>1</sup>.

En comparaison avec le secteur privé, Les ratios, du nombre d'élèves par enseignant, s'avèrent nettement meilleurs que dans l'enseignement public. En effet, entre 2005 et 2015, ce ratio a évolué de 19,5 à 18,7 dans le cycle primaire, de 8,3 à 6,8 dans le secondaire collégial et de 9,2 à 4,8 dans le secondaire qualifiant<sup>2</sup>.

490. Il ressort de cette comparaison internationale que les effectifs des enseignants de l'enseignement public au Maroc sont relativement maîtrisés et que les ratios élèves/enseignant demeurent dans des niveaux acceptables puisqu'ils ne s'écartent pas de ce qui est observé dans d'autres pays. Toutefois, avec des taux comparables, d'autres pays enregistrent des performances meilleures que le Maroc, ce qui pose la question de l'efficacité et du rendement des RH.

491. A titre d'exemple, selon les résultats de l'enquête TIMSS 2011<sup>3</sup>, le Maroc était classé l'avant dernier dans les tests de mathématiques de la 4<sup>ème</sup> année du primaire, avec un score de 335 (sur une moyenne de 500). La chine, avec un taux d'encadrement comparable à celui du Maroc (27,6 élèves par enseignant)<sup>4</sup>, avait obtenu, dans le même test un score de 591 en mathématique. Les résultats de ces tests ont été également négatifs, pour le Maroc, concernant les sciences où le Maroc avait réalisé un score de 264. Il en est de même pour le test de mathématiques relatif à la 8<sup>ème</sup> année où le Maroc avait obtenu un score de 371 contre 609 pour la Chine.

492. L'effectif des enseignants dont dispose le système marocain ne constitue pas ainsi un facteur de blocage de l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Se pose ainsi la question de l'optimisation des ressources humaines.

<sup>1</sup>Cour des comptes française, Rapport public thématique, « L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves », mai 2010.

<sup>2</sup>Ces ratios ont été calculés sur la base des effectifs d'enseignants et d'élèves dans le secteur privé au niveau national. Toutefois, il convient de préciser que l'effectif des enseignants des écoles privées ne prend pas en compte les enseignants du secteur public qui travaillent à temps partiel dans le privé. Sa prise en compte donnerait des taux d'encadrement meilleurs.

<sup>3</sup>Ina V.S. Mullis, Michael O. Martin, Pierre Foy, and Alka Arora, TIMSS 2011 International, Results in Mathematics.

<sup>4</sup>PNUD, Données pays, 2015.

493. Or, dans la pratique, ces effectifs ne sont pas optimisés. En effet, lors de la rentrée scolaire 2016-2017, le système éducatif affichait un déficit global de 16 700 enseignants (tous cycles confondus) parallèlement à un excédent de 14 055 enseignants. En outre, la charge horaire requise n'est que partiellement acquittée à cause d'un déploiement inadéquat des enseignants et de l'ampleur du phénomène de l'absentéisme.

➤ **Des charges horaires partiellement acquittées**

494. La gestion des effectifs des enseignants poursuit l'objectif d'assurer la présence d'enseignants sur tout le territoire national, dans chaque classe et dans les cycles secondaires pour chaque discipline.

495. L'examen de l'accomplissement de la charge horaire incombant aux enseignants permet de remarquer que les ressources humaines du secteur éducatif sont loin d'être optimisées.

496. Au Maroc, les volumes horaires hebdomadaires requis pour le primaire, le secondaire collégial et le secondaire qualifiant sont respectivement de 30, 24 et 21 heures. Etant donné que l'année scolaire compte 34 semaines d'activité, le volume horaire annuel pour ces cycles est de 1 020, 816 et 714 heures respectivement. Ce volume horaire important, puisqu'il se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, pourrait être exploité dans le but d'améliorer les résultats des élèves.

497. L'examen de l'accomplissement par les enseignants de la charge horaire qui leur est assignée laisse apparaître un sureffectif dû à une organisation du système qui ne permet pas d'optimiser l'allocation des ressources humaines.

498. Le tableau suivant donne les statistiques des enseignants en sous-horaire (qui réalisent un volume d'heures d'enseignement inférieur au volume normal) pour les trois cycles par académie régionale :

**Tableau n°34 : Proportions des enseignants en sous-horaire par région et par cycle, en 2016**

Cycle	Primaire (%)	Secondaire collégial (%)	Secondaire qualifiant (%)
Tanger-Tetouan-Al Hoceïma	11,7	71,1	89,8
Oriental	17,6	83,2	93,5
Fès-Meknès	9,6	70,7	88,9
Rabat-Salé-Kénitra	15,2	73,1	91,5
Béni Mellal-Khénifra	14,1	76,8	90,8
Grand Casablanca-Settat	10,6	67,1	88,3
Marrakech-Safi	8,4	76,3	92,1
Drâa-Tafilalet	7,4	78,8	86,8
Souss-Massa	9,5	72,8	88,4
Guelmim-Oued Noun	23,0	91,3	94,5
Laayoune-Sakia El Hamra	14,6	81,6	88,0
Dakhla-Oued Eddahab	43,2	85,8	94,1
<b>Total national</b>	<b>11,6</b>	<b>73,9</b>	<b>90,0</b>

**Source : DSSP, MEN**

499. Il ressort du tableau ci-dessus que le pourcentage des enseignants en sous horaire s'élève à 11,6% dans le cycle primaire, à 73,9% dans le cycle secondaire collégial et à 90,0% dans le cycle secondaire qualifiant. Ces proportions étant des moyennes nationales, elles cachent des

disparités entre les régions. En effet, dans le cycle primaire, la part d'enseignants en sous horaire varie entre 7,4% dans la région de Draa-Tafilalt et 43,2% à Dakhla-Oued Eddahab.

500. Le non accomplissement de la charge horaire impartie à chaque enseignant se traduit par des déperditions annuelles importantes. Celles-ci seraient équivalentes à un nombre important d'heures non enseignées. Le tableau suivant donne des estimations de ces déperditions pour les cycles secondaires :

**Tableau n°35 : Estimations des déperditions en personnel enseignant**

Cycle	Charge horaire accomplie par tranche	Effectif en sous horaire	Nombre d'heures non accomplies par enseignant/semaine	Nombre total d'heures non accomplies
Secondaire collégial	< 18 heures	20 251	Entre 7 et 24 heures	141 757 - 486 024
	Entre 18 et 23 heures	19 388	Entre 1 et 6 heures	19 388 - 116 328
	<b>Total</b>	<b>39 639</b>		<b>161 145 - 602 352</b>
Secondaire qualifiant	<16 heures	20 130	Entre 6 et 21 heures	120 780 - 422 730
	Entre 16 et 20 heures	24 235	Entre 1 et 5 heures	24 235 - 121 175
	<b>Total</b>	<b>44 365</b>		<b>145 015 - 543 905</b>

**Source des données : DSSP, février 2017, calculs Cour des comptes**

501. Le tableau ci-dessus montre que la sous optimisation du personnel enseignant se traduit par une déperdition annuelle d'au moins 161 145 heures dans le cycle secondaire collégial et 145 015 dans les cycles secondaire qualifiant. En l'absence de détails précis sur le nombre d'heures non assumées, le nombre d'heures non accomplies pourrait atteindre jusqu'à 602 352 et 543 905 heures respectivement dans les cycles secondaires collégial et qualifiant.

502. Il est vrai que la sous-optimisation des enseignants est due en grande partie aux tailles des structures scolaires, et à la spécialisation des enseignants, notamment dans les cycles secondaires, qui ne permettent pas l'accomplissement par chaque enseignant des charges horaires qui lui sont assignées. Mais, ce phénomène est à l'origine d'une grande déperdition en termes de ressource humaines, ce qui appelle à repenser le modèle des établissements scolaires à l'échelle nationale.

503. Ce dysfonctionnement du système éducatif a été soulevé par le CSEFRS en 2008. Pourtant, les réformes introduites ne lui ont pas accordé l'intérêt requis. L'encadré ci-après rappelle le constat du Conseil :

**Sureffectif dû à une organisation du système qui ne permet pas une optimisation des RH**

Extrait du rapport du CSEFRS, « métier de l'enseignant », 2008

La rentrée 2007-2008 a enregistré, d'une part, un sureffectif de 12 064 enseignants, dont 1 913 au primaire, 6 574 au secondaire collégial et 3 577 au secondaire qualifiant ; et d'autre part, un manque net de 2 789 enseignants, dont 1 392 au primaire, 710 au secondaire collégial et 687 au secondaire qualifiant. Les tableaux de service incomplets de certains enseignants sont plus fréquents pour des matières de spécialité au secondaire.

Le sureffectif d'enseignants enregistré est donc en moyenne de quatre fois le manque en enseignants. Ce ratio est particulièrement élevé dans le secondaire collégial où le sureffectif est de neuf fois le manque. Ceci représente un dysfonctionnement important du système éducatif.

En fait, la prise en compte aujourd'hui de la spécialisation des enseignants contribue à ce dysfonctionnement. Par exemple, l'enseignant formé au centre de formation initiale en mathématiques, enseigne exclusivement cette matière. Une telle spécialisation produit, dans certains établissements du secondaire, de faibles charges horaires par enseignant, et donc une utilisation non-optimale des ressources en enseignants.

504. En plus de la spécialisation des enseignants et la petite taille de certains établissements scolaires, la sous-utilisation du volume horaire disponible d'enseignement peut être expliquée aussi par la multiplicité des statuts des enseignants et leur non polyvalence qui rendent difficile de procéder à des affectations d'un enseignant en dehors du cycle pour lequel il a été recruté.

505. Le Département de l'Éducation a tout intérêt à utiliser pleinement les dispositions réglementaires qui lui permettraient de maîtriser les affectations et le déroulement des carrières pour mieux résoudre cette problématique de sous-horaire et par là atténuer les besoins en enseignants.

#### ➤ Phénomène de l'absentéisme

506. La préservation et l'optimisation du temps scolaire constituent des conditions de base pour accroître l'efficacité du système éducatif. Or, les déperditions occasionnées par l'absence du personnel enseignant au Maroc permettent de remarquer que le temps scolaire est encore loin d'être optimisé. En effet, sur la base des données communiquées par le MEN, depuis la mise en place du système "Massir" qui permet d'enregistrer les données consolidées sur les absences des enseignants, le volume des absences justifiées par des certificats médicaux (de courte durée) s'avère important, ce qui engendre des déperditions en termes du temps scolaire. Le tableau suivant donne le détail de ces absences pour les deux années 2015 et 2016 :

**Tableau n°36 : Statistiques des absences du personnel du MEN en 2015 et 2016**

Année	Cycle primaire		Cycle collégial		Cycle Qualifiant		Total	
	Effectif	NB de jours	Effectif	NB de jours	Effectif	NB de jours	Effectif	NB de jours
2015	40 946	239 714	24 472	122 045	18 263	92 404	83 681	454 163
2016	40 228	213 463	23 401	106 360	19 029	87 067	82 658	406 890

**Source : DRH (MEN), février 2017**

507. L'effectif des enseignants, des trois cycles d'enseignement, qui se sont absentés a atteint 83 681 en 2015 et 82 658 en 2016, soit respectivement 37% et 37,11 % de l'effectif des enseignants. Le nombre global des jours d'absence a atteint 454 163 en 2015 et 406 890 en 2016. Le cycle primaire est le plus touché par ces absences avec plus de 52% du total des jours. Il convient de noter que ces chiffres n'incluent pas les enseignants absents pour cause de maladie de longue durée qui font l'objet d'un processus de validation en coordination avec le conseil national de la santé.

508. S'y ajoute un autre volume d'absences non justifiées du corps enseignant. Le tableau suivant montre l'ampleur de ce phénomène sur la période 2008 - 2016, pour les trois cycles de l'éducation nationale :

**Tableau n°37 : Absences non justifiées des enseignants entre 2008 et 2016**

Année	NB d'enseignants absents	Total des jours d'absence <sup>1</sup>
2008	45 894	147 344
2009	52 491	137 749,5
2010	38 967	167 049
2011	68 38	37 951,5
2012	42 533	94 218
2013	83 324	208 410
2014	116 271	191 375
2015	69 178	88 960
2016	69 711	80 652

**Source : DRH (MEN), février 2017**

509. D'après les données des deux tableaux ci-dessus, le nombre total de jours d'absence (justifiées et non justifiées) durant l'année 2016 a atteint 487 542 jours. Si les absences non justifiées font l'objet de précomptes, le volume important des absences justifiées par des certificats médicaux, qui constituent plus de 83% du total des absences en 2016, appelle des mesures rigoureuses pour atténuer ce phénomène.

### **1.3. Recrutement et formation initiale**

510. La formation du personnel enseignant revêt une importance cruciale dans le processus éducatif puisque la qualité de l'enseignement dépend de la qualification des ressources humaines qui en ont la charge.

511. Avant 2012, le Département de l'Education Nationale disposait de 34 Centres de Formation des Instituteurs (CFI) pour la formation des enseignants du cycle primaire, 13 Centres Pédagogiques Régionaux (CPR) pour la formation des enseignants du secondaire collégial et huit Ecoles Normales Supérieures pour la formation des enseignants du secondaire qualifiant et des professeurs agrégés, dont deux dédiées à la formation des enseignants de l'enseignement technique<sup>2</sup>. Concernant le corps des inspecteurs, le DEN disposait d'un centre de formation en inspection pédagogique et d'un autre centre pour la formation en planification et orientation<sup>3</sup>.

512. Dès l'année 2000, la CNEF avait préconisé l'intégration, au niveau régional, de l'ensemble des établissements de formation des cadres de l'éducation et de la formation dans le but d'assurer une solide formation initiale au personnel de l'éducation (enseignants, conseillers pédagogiques, personnel d'administration, ...) et d'élaborer des plans pertinents de formation continue pour l'ensemble des cadres de l'enseignement. Toutefois, jusqu'à 2009, date de l'avènement du PU, ces orientations n'avaient pas été encore mises en œuvre.

Avec le PU, la réforme du système de formation des enseignants a été prévue à travers trois mesures. La première concerne la création des Filières Universitaires d'Education (FUE). La seconde consiste en la création des Centres Régionaux des Métiers de Formation (CRMF), à travers le regroupement des CFI et des CPR d'une même région. La troisième vise la refonte

<sup>1</sup>Pour les années 2015 et 2016, les jours mentionnés concernent les absences ayant fait l'objet de précomptes pour absence irrégulière.

<sup>2</sup>Unité centrale de la formation des cadres, juillet 2015.

<sup>3</sup>Ces centres, créés en 1969, ont été inactifs depuis 1999 et n'ont été réactivés qu'en 2010.

des conditions d'accès à l'enseignement dans l'objectif de transparence et d'équité pour cibler des profils adaptés et qualifiés.

513. Toutefois, même avec le PU, censé accélérer la réforme préconisée dans la CNEF, les principales mesures prévues ont tardé à être déclinées et les dysfonctionnements du système de recrutement et de formation des enseignants ont persisté. En témoigne le volume des recrutements directs des enseignants et leur affectation sans passer par les centres de formation. Le tableau suivant rappelle les effectifs de ces recrutements durant la période 2008-2011 :

**Tableau n°38 : Effectifs d'enseignants recrutés entre 2008 et 2011**

Année	Primaire		Secondaire collégial		Secondaire qualifiant	
	Lauréat des CFI	Sans formation	Lauréat des CPR	Sans formation	Lauréat des ENS	Sans formation
2008	1 453	429	1 507	-	921	1 021
2009	900	263	1 120	44	1 352	753
2010	2 000	1 621	2 138	-	1 499	2 626
2011	2 431	1 130	1 794	-	1 739	2 205
<b>Total</b>	<b>6 784</b>	<b>3 443</b>	<b>6 559</b>	<b>44</b>	<b>5 511</b>	<b>6 605</b>

**Source : DRH, MEN**

514. Durant la période 2008-2011, le département de l'éducation nationale avait recruté un effectif de 10 092 enseignants sans passer par aucune formation pédagogique. Ces recrutements qui avaient lieu en réponse aux pressions sociales (manifestations des diplômés chômeurs), représentaient alors plus de 31% du total des enseignants recrutés. Plus de 65% (6 605) de ces enseignants sans formation ont été affectés dans le cycle secondaire qualifiant. Dans le cycle primaire, 3 443 enseignants, soit plus de 34% des recrues durant la période considérée n'ont bénéficié d'aucune formation.

515. L'impact négatif de ces recrutements est considérable à plusieurs égards. En effet, opérés sans aucune sélection préalable et sans passer par un concours, ils portent atteinte au principe d'égalité d'accès à la fonction publique. Ensuite, ils conditionnent l'avenir de toute une génération d'élèves qui seront confiés à ces enseignants sans formation ni expérience. L'impact négatif des enseignants peu performants est considérable, en particulier, pendant les premières années de la scolarité. Plusieurs études<sup>1</sup> conviennent qu'en primaire, les élèves qui sont confiés à des enseignants peu performants pendant plusieurs années consécutives subissent un préjudice généralement irréversible sur le plan pédagogique en ce sens que ces élèves ont très peu de chances de rattraper les années perdues par la suite.

516. La refonte du système de recrutement et de formation n'a commencé réellement qu'en 2012. Ainsi, les CRMEF ont été créés en vertu du décret n°02.11.672 (23 décembre 2011)<sup>2</sup> alors que leurs directeurs n'ont été nommés qu'en 2014.

517. Toutefois, il semble que cette réforme n'a pas été suffisamment accompagnée par une visibilité sur les besoins futurs en enseignants. En témoigne la décision de recrutement

<sup>1</sup>Mckinsey, les clés de succès des systèmes scolaires les plus performants, septembre 2007.

<sup>2</sup>Selon le décret n°02.11.672, les CFI et les CPR ont été regroupés, au niveau de chaque académie, en Centres Régionaux des Métiers d'Education et de Formation (CRMEF) dont les missions portent, entre autres, sur la qualification des cadres enseignants stagiaires, l'organisation de la formation continue et la promotion de la recherche pédagogique. Quant aux ENS, elles ont été rattachées aux universités depuis 2009.

annoncée en octobre 2016, soit au cours de l'année scolaire 2016-2017, d'un nombre d'enseignants par voie de contrat à durée déterminée. Ce recrutement a été opéré, par les AREFs, conformément à l'arrêté conjoint n°7259 du 07 octobre 2016 entre le Ministre de l'Education nationale et de la formation professionnelle et le Ministre de l'Economie et des finances, pour pourvoir 11 000 postes en dehors des postes d'emploi prévus pour ce secteur au titre de la loi de finances 2016.

518. Ces enseignants, recrutés pour combler le manque constaté au moment de la rentrée scolaire, seront immédiatement affectés dans les classes<sup>1</sup>. Il était prévu pour ces recrues d'organiser parallèlement à l'exercice en classe une formation accélérée au sein des CRMFs entre janvier et juillet 2017, en plus d'une formation à distance et d'un accompagnement parallèle<sup>2</sup>. Une deuxième opération de ce genre a été lancée en juin 2017 pour le recrutement de 23 949 enseignants selon la même procédure.

519. En l'absence d'une formation professionnelle de qualité, ces opérations de recrutement se trouvent en marge des discours avancés sur la réforme du système de formation des enseignants telle que décrite plus haut. Le fait de confier la mission de l'éducation à des jeunes insuffisamment formés comporte des risques considérables sur la qualité de l'enseignement des élèves.

#### **1.4. Formation continue**

520. Concernant la formation continue, jusqu'à 2017, les orientations de la CNEF ne sont pas encore mises en œuvre puisque la mise en place des CRMEF est encore récente.

521. A l'instar des autres administrations publiques, la formation continue des enseignants ne bénéficie pas encore de l'importance qu'elle requiert. En effet, les actions y afférentes ne s'inscrivent pas dans une stratégie découlant de l'identification et de l'évaluation des besoins.

522. Dans l'état actuel, les actions de formation continue des enseignants sont dispensées souvent par le corps des inspecteurs qui a pour mission principale de les contrôler et les évaluer sur le plan pédagogique. Ces actions ne font pas l'objet d'évaluation et de suivi en termes d'impact sur le rendement des enseignants et sur l'amélioration de leurs compétences et l'exercice de leurs missions.

523. De plus, la formation continue est déconnectée des autres aspects de la GRH tels que la promotion et le mouvement du personnel enseignant. D'où le désintérêt et la démotivation chez les enseignants pour des formations sans incidence notable sur l'amélioration de leur carrière professionnelle.

524. Or, après le recrutement, la formation des enseignants a un impact considérable sur la performance des enseignants dans l'exercice de leurs missions. Une étude menée en 2007 par McKinsey, a souligné qu'il n'est pas possible d'améliorer l'apprentissage des élèves sans

---

<sup>1</sup>Selon la note ministérielle n°866/2016, du 1<sup>er</sup> novembre 2016, adressée par le Ministre de l'Education nationale et de la formation des cadres aux directeurs des AREFs, la signature des contrats de recrutement était prévue à partir du 14 décembre 2016 et les candidats retenus devaient rejoindre l'établissement d'affectation à partir du 19 décembre 2016.

<sup>2</sup>Guide de formation des enseignants recrutés par voie de contrat pour l'année 2016-2017, MEN, janvier 2017.

améliorer l'enseignement sur le terrain et que les différences de qualité des enseignants surdéterminent complètement les effets de la réduction des effectifs des classes.

525. C'est ainsi que les meilleurs systèmes éducatifs dans le monde sont parvenus à améliorer la qualité de leur enseignement en agissant sur les procédures de recrutement et de formation des enseignants. L'encadré ci-après illustre ces expériences relatées par ladite étude :

### **La qualité de l'éducation passe par celle des enseignants<sup>1</sup>**

La qualité des enseignants est le premier facteur d'explication des différences de niveau entre les élèves. Les élèves confiés à des enseignants performants progresseront en moyenne trois fois plus vite que ceux confiés à des enseignants peu performants.

A Singapour, les élèves se classent en tête de l'évaluation TIMSS, malgré le fait que les dépenses par élève du primaire y sont moins élevées que dans la plupart des autres pays développés.

En Finlande, les enfants ne commencent l'école qu'à l'âge de sept ans et ils ne suivent que quatre à cinq heures de cours par jour pendant leurs deux premières années de scolarité. Malgré cela, à l'âge de 15 ans, ils obtiennent les meilleurs résultats sur le plan mondial dans les épreuves de mathématiques, de sciences, de lecture et de résolution de problèmes, avec pas moins de 50 points d'écart par rapport à leurs voisins norvégiens.

Les systèmes scolaires performants mettent tous l'accent sur l'amélioration de l'enseignement sur le terrain, en raison de son impact direct sur les résultats des élèves. A cette fin, les systèmes scolaires performants veillent systématiquement à remplir trois critères essentiels :

- ils incitent les personnes les plus compétentes à devenir enseignants – car la qualité d'un système scolaire ne peut excéder celle de son corps enseignant.
- ils fournissent à ces personnes une formation adaptée pour en faire des enseignants qualifiés – car seule l'amélioration de l'enseignement dans les salles de classe produit des résultats.
- ils s'assurent que le système est conçu pour offrir à chaque enfant le meilleur enseignement possible – car la performance globale du système éducatif passe par la réussite de chaque élève.

526. De cet encadré, il ressort que les réformes du système éducatif réussissent lorsqu'elles ciblent la mission principale du secteur qui est celle de l'enseignant. A défaut de disposer d'enseignants qualifiés, les autres aspects des réformes n'ont pas de chances pour faire progresser le système d'enseignement.

527. Les expériences des réformes du système marocain ont d'ailleurs montré que les résultats en termes qualitatifs sont de plus en plus médiocres et en décalage avec l'importance des ressources mobilisées. Ces ressources demeurent loin d'être optimisées dès lors que le principal acteur – l'enseignant – n'est pas au cœur des réformes.

---

<sup>1</sup>Synthèse de l'étude de McKinsey sur les meilleurs systèmes scolaires, septembre 2007.

## 1.5. Evaluation et promotion

528. A l'instar des autres fonctionnaires de l'Etat, le système d'évaluation des enseignants ne s'intègre pas dans un objectif lié à la recherche de la qualité et de l'efficacité. Le système de promotion demeure ainsi fondé surtout sur l'ancienneté, ce qui est source d'iniquité en ce sens qu'aucun espace n'est prévu pour mettre en relation l'évaluation de l'enseignant avec les acquis des élèves qui lui sont confiés.

529. L'absence d'évaluation basée sur la reconnaissance du mérite avec des conséquences sur la progression dans la carrière et sur le traitement salarial des personnels ne favorise pas l'émergence d'un esprit de quête de l'excellence et de l'engagement actif des enseignants dans le processus éducatif.

530. Il importe donc de prendre en compte la spécificité des missions de l'enseignant pour la conception d'un système d'évaluation qui serait compatible avec ces missions.

## 1.6. Mobilité du personnel enseignant

531. Chaque année, dans les trois cycles d'enseignement, plus de 50 000 enseignants souhaitent changer d'affectation. Comme illustré dans le tableau ci-après, ce sont surtout les enseignants du cycle primaire qui sont les plus demandeurs en raison de la présence d'écoles primaires dans des zones rurales peu attractives :

**Tableau n°39 : Statistiques des mouvements des enseignants en 2016**

Cycle	Primaire	Collégial	Qualifiant et technique	Total
Participants	34 701	7 689	7 840	50 230
Bénéficiaires	2 576	2 890	2 827	8 293
Taux de satisfaction	7,42%	37,58%	30,06%	16,51%

**Source : DRH, MEN**

532. En 2016, un nombre de 50 230, soit 22,55% de l'effectif total du corps enseignant ont exprimé leurs demandes de mutation. Les demandes de mutation ont été satisfaites à hauteur de 16,51% pour les trois cycles.

533. Généralement, les enseignants en début de carrière ne sont pas favorisés par les procédures d'affectation. Ils sont souvent nommés dans des postes non désirés par les enseignants confirmés. Dans ce contexte, les jeunes enseignants qui ont été nommés des zones ou établissements jugés peu attractifs, souhaitent en partir au plus vite. Il en découle une instabilité des équipes pédagogiques dans les établissements scolaires.

534. Afin d'assurer une égalité de traitement des demandes de mutation formulées par les enseignants, la politique d'affectation, en vigueur, est fondée sur un barème qui donne un poids prépondérant à l'ancienneté dans la carrière et à la situation familiale. Ainsi, parmi les 8 293 enseignants bénéficiaires de mutation en 2016, un nombre de 2 472, soit près de 30% concerne des mutations pour rejoindre le conjoint.

535. Aucune considération du mérite n'est prise en compte pour favoriser les enseignants performants dans les opérations annuelles du mouvement. De même qu'aucune motivation substantielle n'est prévue pour encourager les enseignants à exercer dans des écoles situées dans des zones reculées.

536. De plus, le mode centralisé de gestion des mutations ne permet pas aux AREFs et aux directions provinciales de procéder à des ajustements pour optimiser la répartition des enseignants. L'affectation de l'enseignant bénéficiaire d'une mutation se fait directement à l'établissement demandé, d'où la persistance et l'accentuation des déficits et des excédents des enseignants.

537. Pour atténuer la mobilité des enseignants, certains pays ont opté pour des mesures de motivation pour attirer les enseignants à travailler dans des zones reculées. L'encadré ci-après donne des exemples d'expériences internationales en la matière :

#### **Amélioration de l'attractivité des zones défavorisées pour les enseignants**

Dans les pays de l'OCDE, il est de plus en plus fréquent d'octroyer aux enseignants des primes lorsqu'ils acceptent un poste dans des établissements plus défavorisés. Ces établissements peinent souvent à recruter et sont plus susceptibles d'avoir des enseignants moins expérimentés.

Pour y remédier, le Brésil a, par exemple, augmenté le salaire de ses enseignants de 13 %, en moyenne, depuis 2004, mais de plus de 60 % dans la région plus pauvre du Nordeste, tandis que l'Estonie offre à ses nouveaux enseignants une allocation de plus de 12 750 EUR durant leurs trois premières années d'enseignement s'ils choisissent d'exercer dans une petite ville ou en zone rurale. Ce type d'allocations est désormais prévu dans près de trois quarts des pays de l'OCDE<sup>1</sup>.

538. En raison de l'impact négatif d'une mobilité excessive du personnel enseignant sur la stabilité des équipes pédagogiques au sein des établissements situés dans le milieu rural, il importe de s'inspirer des expériences d'autres pays pour l'instauration de mécanismes à même de retenir les enseignants dans ces établissements. Ces mécanismes pourraient prendre la forme de primes ou encore des propositions de plans de carrière motivants pour ceux qui acceptent de telles affectations.

### **1.7. Principales conclusions**

539. Au terme de cette section, il importe de tirer des conclusions sur les principaux dysfonctionnements de la GRH dans le secteur de l'Education. En effet, de cette analyse, il ressort que le déploiement des RH connaît des déséquilibres dans la répartition. En l'absence d'une répartition optimale, les ressources humaines disponibles ne sont pas pleinement utilisées.

540. Si la sous-optimisation des ressources enseignantes pourrait être parfois expliquée par des facteurs structurels (non polyvalence des enseignants surtout dans le secondaire, taille petite des établissements,...), il importe d'en tenir compte dans les prochaines réformes afin de s'assurer que les moyens alloués sont effectivement utilisés. De plus, le phénomène de l'absence se trouve à l'origine de déperditions importantes et appelle de ce fait des mesures fermes pour s'y attaquer.

---

<sup>1</sup>OCDE, « Indicateurs de l'éducation à la loupe », avril 2014.

541. Aussi, un lien doit être établi entre le parcours professionnel de l'enseignant et la qualité d'enseignement qu'il dispense aux élèves qui lui sont confiés. Ce lien serait de nature à inciter l'enseignant à s'engager activement dans le processus éducatif.

542. Les réformes engagées depuis 2000 ont été certes ambitieuses dans les objectifs affichés et des moyens consistants ont été mobilisés pour y parvenir. Toutefois, les mesures préconisées ont été peu centrées sur l'amélioration de l'enseignement en classe. Les expériences internationales montrent cependant que l'amélioration de la qualité de l'enseignement ne passe pas nécessairement par l'augmentation substantielle des dépenses d'éducation. Elle n'est pas non plus liée directement aux tailles des classes ni au volume de temps consacrées à la dispense des cours. Les pays les mieux classés en termes de qualité d'éducation se distinguent fortement par l'efficacité de la pratique d'enseignement grâce à des recrutements très sélectifs et un système de formation axé sur la pratique. Ces pays organisent également des procédures pour se défaire des enseignants non qualifiés.

543. L'introduction de telles mesures appelle cependant une refonte du statut du personnel enseignant qui devrait être conçu en prenant en compte les missions de l'enseignant en relation avec l'objectif d'assurer un enseignement de qualité au plus grand nombre d'élèves et avec des résultats mesurables.

## **2. Département de la Santé publique**

544. Le ministère de la santé publique est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de santé de la population. L'organisation et les attributions de ce Ministère sont fixées par le décret n°02.94.285 du 21 novembre 1994. Selon l'article 3 dudit décret, le Ministère de la santé publique comprend, outre le cabinet du Ministre, une Administration centrale et des services extérieurs.

### **2.1. Organisation**

#### **2.1.1. Au niveau central**

545. L'Administration centrale comprend le Secrétariat général, huit directions centrales (dont une chargée de la GRH), cinq instituts scientifiques nationaux, l'Ecole Nationale de Santé Publique et quatre divisions relevant du Secrétariat général.

546. Chaque direction centrale compte un certain nombre de divisions et de services en fonction des missions qui lui sont confiées, (27 divisions et 92 services), en plus de dix unités assimilées à des services qui ont été créées en vue d'accompagner certaines nouveautés nécessitant une structure spécifique pour leur gestion.

#### **2.1.2. Au niveau déconcentré**

547. Les services déconcentrés sont créés et leur organisation est fixée par arrêté du Ministre de la Santé. Ainsi, l'arrêté n°003.16 du 04 janvier 2016 dispose que les services déconcentrés comprennent des directions régionales<sup>1</sup> de la santé dans les 12 régions du Royaume, et des délégations au niveau de chaque province et préfecture, en plus de 7 Instituts Supérieurs des Professions Infirmières et Techniques de Santé (ISPIT). Chaque Direction régionale comprend six services dont un chargé des ressources humaines et du contentieux. Quant aux délégations provinciales, chacune est composée de deux services : un service administratif et économique et un service de réseau des établissements sanitaires. Le délégué provincial est le chef hiérarchique de tout le personnel de la santé à l'échelle de la délégation, à l'exception des centres hospitaliers universitaires (CHU)<sup>2</sup> qui sont des établissements publics.

548. Quant à l'organisation hospitalière, elle est fixée par le décret n°02.06.656 du 13 avril 2007. L'article 5 dudit décret précise que les hôpitaux<sup>3</sup> sont organisés, selon leur champ d'action et le niveau de prestations qu'ils offrent, en :

- Hôpital local : qui constitue le premier niveau de référence dans la filière de soins hospitaliers. Il assure des soins hospitaliers de proximité ;

---

<sup>1</sup>Les Directions Régionales de Santé ont été créées en vertu de la décision n°1363.11 publiée le 16 mai 2011 suite à une expérience qui a démarré en 2005 dans la Région de l'Oriental, suivie par la région du Grand Casablanca en 2006, avant sa généralisation sur toutes les régions du Maroc à partir de 2011.

<sup>2</sup>Il s'agit du CHU Ibn Sina (Rabat), CHU Ibn Rochd (Casablanca), CHU Mohammed VI (Marrakech), CHU Hassan II (Fès) et CHU Mohammed VI (Oujda).

<sup>3</sup>Selon l'article 7 de l'arrêté n°003.16, les hôpitaux sont créés par arrêté du Ministre de la santé par référence à la carte sanitaire et au schéma régional de l'offre de soins, lorsqu'ils existent. Leur suppression intervient selon la même forme.

- Centre hospitalier provincial ou préfectoral (CHP) : qui comprend deux ou plusieurs hôpitaux généraux et/ou spécialisés. Il constitue, dans la limite territoriale de la province ou préfecture de son implantation, le deuxième niveau de référence dans la filière de soins hospitaliers ;
- Centre hospitalier régional (CHR) qui comprend un ou plusieurs hôpitaux généraux ou spécialisés de deuxième niveau dans la filière de soins hospitaliers et dessert la population de la région concernée.

### 2.1.3. Etablissements publics sous tutelle

549. Le Ministère assure la tutelle technique sur sept établissements publics dont cinq CHUs, l'Institut Pasteur du Maroc (IPM) et l'Agence nationale de l'assurance maladie (ANAM). En plus de leur mission de prodiguer des soins de niveau tertiaire, chaque CHU assume également une mission d'enseignement en partenariat avec une Faculté de Médecine et de Pharmacie et les Instituts Supérieurs des Professions Infirmières et Techniques de Santé.

550. Toutefois, bien que les CHUs soient des établissements publics, leurs personnels enseignants relèvent de la fonction publique de l'Etat. Ce personnel dépend du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et perçoit un complément de rémunération<sup>1</sup> versé par le Ministère de la Santé publique destiné à rétribuer leurs fonctions hospitalières.

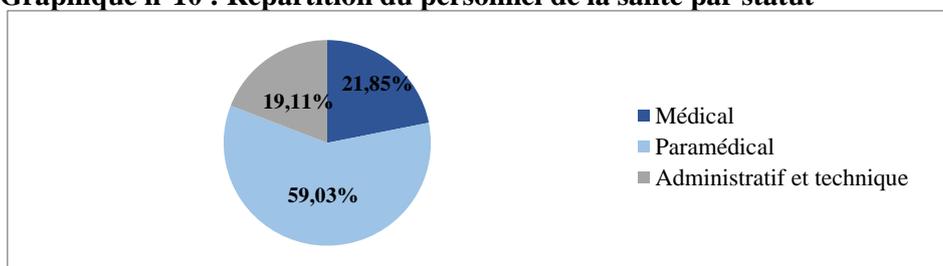
## 2.2. Effectif du personnel

551. Le Ministère de la santé fait partie des départements les plus représentatifs en termes d'effectif de personnel et de masse salariale. En 2016, l'effectif budgétaire des fonctionnaires de la santé s'élève à 48 775<sup>2</sup>, soit 8,4% de l'effectif budgétaire total des fonctionnaires civils de l'Etat. L'analyse de la répartition régionale a permis de remarquer des déséquilibres dans le déploiement territorial du personnel médical et paramédical.

### 2.2.1. Répartition par statut

552. L'effectif du personnel de la Santé est composé de trois grands groupes de statuts, le personnel médical, le personnel paramédical et le personnel administratif et technique, avec une prédominance du personnel paramédical. Le graphique suivant illustre la répartition de ce personnel, en 2016, par statut :

**Graphique n°10 : Répartition du personnel de la santé par statut**



**Source des données : Ministère de la Santé**

<sup>1</sup>Décret n°02.90.471 du 25 décembre 1990 portant attribution d'un complément de rémunération aux personnels enseignants chercheurs des facultés de médecine et de pharmacie et des facultés de médecine dentaire.

<sup>2</sup>Rapport sur les RH accompagnant le projet de loi de finances pour l'année 2017.

553. Le personnel paramédical constitue plus de 59% de l'effectif total contre 21,85% pour le personnel médical et 19,11% pour le personnel administratif et technique. Toutefois, il convient de préciser que la part du personnel administratif ne comprend pas les fonctionnaires médecins ou infirmiers qui exercent des fonctions administratives.

554. Parmi l'effectif du personnel recensé ci-dessus, un nombre de 3 069 fonctionnaires n'exerce pas au Ministère et 1 015 médecins sont en formation pour la spécialisation (cursus de Résidanat). Le tableau suivant illustre la répartition, par position, du personnel de la santé :

**Tableau n°40 : Personnel de la santé par corps et par position**

Corps	Paramédical	Médical <sup>1</sup>	Administratif et technique	Total
Activité <sup>2</sup>	24 353	9 637	9 489	<b>43 479</b>
Détachement	1 300	292	616	<b>2 208</b>
Formation/Stage	65	106	13	<b>184</b>
Mis à la disposition	166	143	98	<b>407</b>
Mise en disponibilité	125	85	60	<b>270</b>
Résidanat		1 015		<b>1 015</b>
Total	26 009	11 278	10 276	<b>47 563</b>

**Source : Ministère de la Santé, octobre 2016**

555. Sur un total de 47 563 fonctionnaires, un nombre de 2 885 sont en position de détachement, de mise à disposition ou de mise en disponibilité, soit un taux de 6,07 % de l'effectif total. La catégorie la plus concernée par ces positions est celle du personnel paramédical avec un effectif de 1 591. Concernant le corps médical, les 1 015 médecins inscrits dans le cursus de résidanat continuent à exercer dans les CHUs où ils sont appelés à prodiguer des soins et assurer les gardes parallèlement à la formation.

### 2.2.2. Répartition par région

556. L'effectif du personnel du Ministère de la santé déployé au niveau déconcentré s'élève, en 2016, à 41 428<sup>3</sup>. La répartition de cet effectif par région est illustrée dans le tableau suivant :

**Tableau n°41 : Répartition régionale du personnel du Ministère de la Santé en 2016**

Régions	Effectif du personnel	En %
Casablanca-Settat	6 695	16,16
Fès-Meknes	6 054	14,61
Rabat-Salé-Kénitra	4 828	11,65
Marrakech-Safi	4 537	10,95
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	4 367	10,54
L'Oriental	3 574	8,63
Souss-Massa	3 392	8,19
Béni Mellal-Khénifra	3 014	7,28
Drâa-Tafilalet	2 097	5,06
Laâyoune-Saguia Al Hamra	1 437	3,47
Guelmim-Oued Noun	1 072	2,59
Dakhla - Oued ed Dahab	361	0,87
<b>Total</b>	<b>41 428</b>	<b>100,00</b>

**Source : Ministère de la Santé, octobre 2016**

<sup>1</sup>Le personnel médical regroupe les médecins, pharmaciens et chirurgiens-dentistes.

<sup>2</sup>Ces chiffres sont basés sur les données du Recensement arrêtées par le Ministère de la Santé au 31 aout 2016.

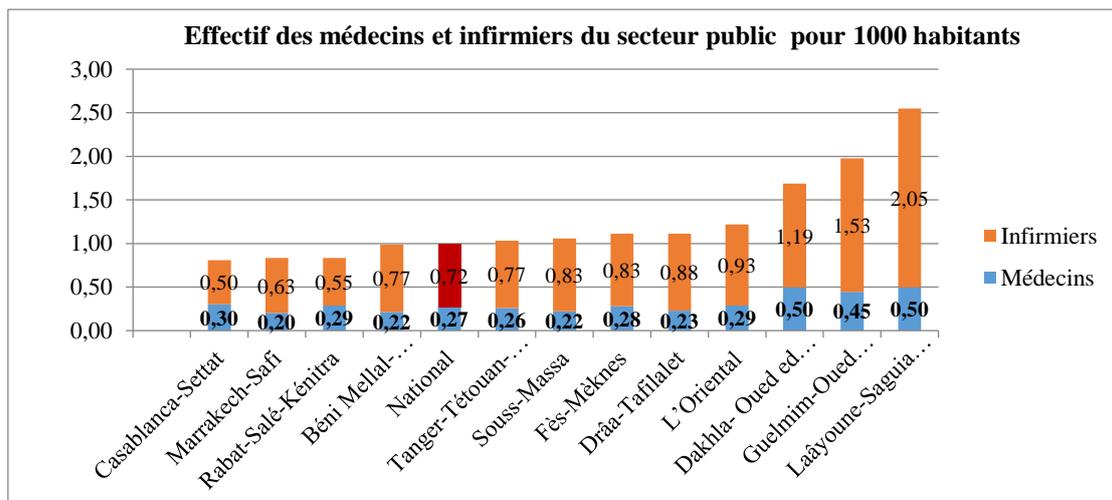
<sup>3</sup>Données de l'année 2016, communiquées par la DRH du Ministère de la Santé. Ce chiffre exclut les personnels des CHUs.

557. Près de 64% du personnel sont concentrés dans quatre régions (Casablanca-Settat, Fès-Mèknes, Rabat-Salé-Kénitra et Marrakech-Safi). La région de Casablanca-Settat vient en tête avec 16,16% de l'effectif total. En revanche, quatre autres régions (Drâa-Tafilalet et les trois régions du Sud), disposent ensemble de 12% de l'effectif seulement.

### 2.2.3. Taux de couverture par le personnel de santé

558. Au niveau national, le taux de couverture de la population en 2016 s'élève à 0,99 personnel pour 1000 habitants. Toutefois, cette moyenne cache des disparités entre les 12 régions du Royaume. Le graphique suivant illustre ces disparités pour le corps médical et paramédical :

**Graphique n°11 : Taux de couverture de la population par le personnel de santé**



**Source de données : Ministère de la Santé et données du RGPH de 2014**

559. Le taux de couverture de la population en personnel médical connaît de grandes disparités entre les régions. En effet, au niveau national, ce taux s'élève à 0,27 médecins pour 1000 habitants. Certaines régions se trouvent défavorisées sur ce plan avec des taux de couverture inférieurs à la moyenne nationale, c'est le cas par exemple des régions de Marrakech-Safi et Béni Mellal-Khenifra avec respectivement des taux de 0,20 et 0,22. En revanche, les régions de Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra enregistrent des taux supérieurs avec 0,30 et 0,29. A l'extrême, les régions du sud enregistrent les taux les plus élevés avec 0,50 médecin pour 1000 habitants dans chacune des régions de Laâyoune-Saguia al Hamra et Dakhla- Oued Ed Dahab.

560. Quant au personnel paramédical, la moyenne nationale du taux de couverture est de 0,72 pour 1000 habitants. Ce taux est de 0,50 et 0,55 dans les régions de Casablanca-Settat et de Rabat-Salé-Kénitra. En revanche, les régions du sud connaissent des taux plus élevés atteignant 2,05 et 1,53 respectivement dans les régions de Laâyoune-Saguia al Hamra et de Guelmim Oued Noun.

### 2.2.4. Evolution des effectifs et besoins prévisionnels

561. Entre 2012 et 2016, le nombre total des créations de postes budgétaires destinés au département de la Santé s'élève à 10 300 postes<sup>1</sup>, avec un rythme de 2 000 postes par an. Pourtant, l'effectif budgétaire n'a pas évolué autant puisqu'il est passé de 46 841 à 48 775, soit

<sup>1</sup>Total des créations par les lois de finances de 2012 à 2016.

une évolution de 4,13% seulement. Ce décalage est dû au rythme de suppression de postes budgétaires en raison principalement des départs à la retraite. Le tableau suivant donne l'effectif annuel du personnel ayant quitté définitivement le service entre 2012 et 2016 :

**Tableau n°42 : Effectifs annuels des sorties de service du ministère de la Santé 2012-2016**

Année	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>1</sup>
Retraite pour limite d'âge	1229	1327	1314	1399	944
Retraite anticipée	102	79	105	250	22
Démission	59	51	83	37	37
Décès	85	79	80	66	21
Autres	133	117	59	10	41
<b>Total</b>	<b>1608</b>	<b>1653</b>	<b>1641</b>	<b>1762</b>	<b>1065</b>

**Source : Ministère de la santé**

562. Entre 2012 et 2016, l'effectif du personnel ayant quitté définitivement le service a atteint 7 729 fonctionnaires. Malgré un rythme soutenu de création des postes budgétaires à raison de 2 000 postes chaque année (2 300 en 2013), le Ministère n'arrive pas à combler les besoins en personnel médical et paramédical à cause de l'occupation partielle des postes ouverts pour ces statuts à cause des désistements de certains candidats. En plus, les sorties de services recensées ont concerné essentiellement le personnel paramédical et médical comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n°43 : Suppressions des postes budgétaires de la santé par corps 2012-2016**

Année	Corps médical	Corps paramédical	Corps administratif	Total
2012	272	1046	290	1608
2013	280	1068	305	1653
2014	308	1012	321	1641
2015	292	1160	310	1762
2016	175	686	204	1065
<b>Total</b>	<b>1 327</b>	<b>4 972</b>	<b>1 430</b>	<b>7 729</b>

**Source : Ministère de la Santé**

563. Le tableau ci-dessus montre que 4 972 infirmiers et 1 327 médecins ont quitté le département entre 2012 et 2016. Le rythme de ces départs conjugué aux difficultés rencontrées par le Ministère pour recruter dans ces deux corps, surtout dans les territoires reculés, rendent difficile la résorption du déficit en personnel de santé.

564. Ainsi, selon les normes de la carte sanitaire<sup>2</sup>, le besoin en RH est estimé à un nombre de médecins entre 3 817 et 9 195 et un nombre d'infirmiers entre 11 562 et 20 537.

565. L'examen de l'adéquation des effectifs du personnel de la santé avec les besoins de la population doit intégrer également le personnel du secteur privé. Il importe donc de donner un aperçu sommaire sur l'existant en termes de RH de la santé des secteurs public et privé. A ce

<sup>1</sup>Chiffres arrêtés au 30 juin 2016.

<sup>2</sup>La carte sanitaire découle de l'application des dispositions du décret n°02.14.562 pris pour l'application de la loi cadre n°34.09 relative au système de santé et à l'offre de soins, concernant l'organisation de l'offre de soins, la carte sanitaire et les schémas régionaux de l'offre de soins.

titre, l'encadré ci-après donne une synthèse des conclusions de certains rapports nationaux sur l'effectif des personnels de santé, ainsi qu'une comparaison avec d'autres pays :

### **Comparaison de la densité du personnel de santé au Maroc et au niveau international**

Dans le document de la « Stratégie sectorielle de santé : 2012-2016 » établi en mars 2012, le Ministère de la Santé avait souligné le manque en ressources humaines. Selon ledit document, en 2007, les effectifs du personnel médical et paramédical étaient de 1,64 pour 1000 habitants, taux largement en deçà du seuil critique de 2,5 personnels de soins pour 1000 habitants. Ainsi, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) situe le Maroc parmi les 57 pays du Monde souffrant d'une pénurie aigue en personnel soignant<sup>1</sup>.

En 2013, le livre blanc issu de la 2<sup>ème</sup> conférence nationale sur la santé avait fait le même constat en soulignant que la pénurie en personnels de santé est l'une des caractéristiques du secteur de la santé au Maroc. D'après ce rapport, la densité de médecins (secteurs public et privé confondus) est passée de 0,43 à 0,62 pour 1000 habitants entre 1999 et 2012, tandis que la densité du personnel infirmier fluctuait entre 0,89 et 0,97 pour 1 000 habitants<sup>2</sup>.

Ces densités sont largement inférieures par rapport à d'autres pays. A titre d'exemple, en 2013, la France disposait de 3,3 médecins et 9,4 infirmiers pour 1000 habitants ; en Allemagne, ces densités étaient de 4,1 et 13, au Portugal : 4,3 et 6,1 ; et dans l'Afrique du sud : 0,8 et 1,2<sup>3</sup>.

Dans son avis suite à la saisine n°04/2014, à l'occasion de l'examen du projet de loi n°131.13 relatif à l'exercice de la médecine, le CESE a également évoqué la pénurie des RH de la santé, qui est à l'origine d'une sous-utilisation des capacités litières des structures hospitalières publiques<sup>4</sup>.

566. A partir de cette comparaison, il ressort clairement que les effectifs du personnel de santé au Maroc sont largement en deçà des standards internationaux, le taux de couverture au niveau national demeure inférieur à 1 personnel de santé (médecins et infirmiers du secteur public) pour 1000 habitants. Il incombe à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour former les professionnels de santé en nombre et en profils suffisants. Il appartient également à l'Etat de s'acquitter pleinement de son rôle de régulation pour parer aux déséquilibres dans le déploiement du personnel du secteur privé afin d'aboutir à une couverture meilleure de toutes les régions du Royaume.

567. Au sujet de la formation des médecins, le Gouvernement avait lancé en 2007 une stratégie pour la formation de 3 300 médecins par an à l'horizon 2020. Pour atteindre cet objectif, il était prévu de créer cinq nouvelles facultés de médecine avant 2016. Toutefois, cette stratégie n'a pas été dument accompagnée par le renforcement des capacités de formation, notamment par

<sup>1</sup>Ministère de la Santé, « Stratégie sectorielle de santé : 2012-2016 », mars 2012.

<sup>2</sup>Ministère de la Santé, Livre blanc : « Pour une nouvelle gouvernance du secteur de la santé », 2<sup>ème</sup> Conférence Nationale sur la Santé 2013, Marrakech, 1, 2 et 3 juillet 2013.

<sup>3</sup>OCDE (2015), Panorama de la santé 2015 : Les indicateurs de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2015-fr)

<sup>4</sup>Avis du CESE sur le "projet de loi n°131-13 relatif à l'exercice de la médecine", adopté en date du 18 décembre 2014 : Saisine n°14/2014.

l'augmentation des effectifs des enseignants des facultés de médecine et du nombre de celles-ci.

568. Concernant les établissements de formation, jusqu'à fin 2016, seules trois nouvelles facultés de médecine avaient commencé la formation (Oujda en 2008, et Tanger et Agadir en 2016), en plus de deux facultés privées (à Rabat et Casablanca en 2014<sup>1</sup>). Pour les facultés de médecine de Tanger et d'Agadir, la formation a démarré alors que la construction des centres hospitaliers universitaires, seuls adaptés à la formation médicale, n'avait pas encore été achevée.

569. Quant aux effectifs des enseignants, il est en stagnation à cause du nombre insuffisant de postes budgétaires créés chaque année et ce, malgré les départs successifs de cette catégorie de personnel et l'évolution considérable de l'effectif des étudiants. En effet, l'effectif des enseignants des facultés de médecine et de pharmacie (tous grades confondus) à l'échelle nationale est passé de 1 335 en 2009 à 1 347 en 2016 au moment où celui des étudiants est passé de 10 729 à 17 108<sup>2</sup>. Le taux d'encadrement a connu ainsi une dégradation en passant d'un enseignant pour 8 à un enseignant pour 13 étudiants. En plus, dans les deux facultés privées, la formation est dispensée principalement par des professeurs relevant des facultés publiques.

570. Par conséquent, l'objectif de former 3 300 médecins par an à l'horizon 2020 ne semble pas réalisable.

### 2.3. Masse salariale

571. Le budget du Département de la Santé représente en moyenne 5,23% du budget général de l'Etat. Les dépenses du personnel absorbent chaque année une part importante de ce budget. Le tableau suivant donne l'évolution du budget général et des crédits du personnel du Ministère de la Santé entre 2012 et 2017 :

**Tableau n°44 : Budget et MS du Département de la Santé entre 2012 et 2017**

Année	Budget total		Masse salariale	
	En MDH	En % du BGE	En MDH	En % du BG du Ministère
2012	11 880,38	4,81	6 652,38	55,99
2013	12 372,15	4,79	6 422,15	51,91
2014	12 918,19	5,19	7 368,19	57,04
2015	13 096,38	5,26	7 441,88	56,82
2016	14 280,93	5,71	7 523,97	52,69
2017	14 114,75	5,62	7 464,75	52,89
<b>Moyenne</b>		<b>5,23</b>		<b>54,56</b>

**Source : lois de finances, traitement Cour des comptes**

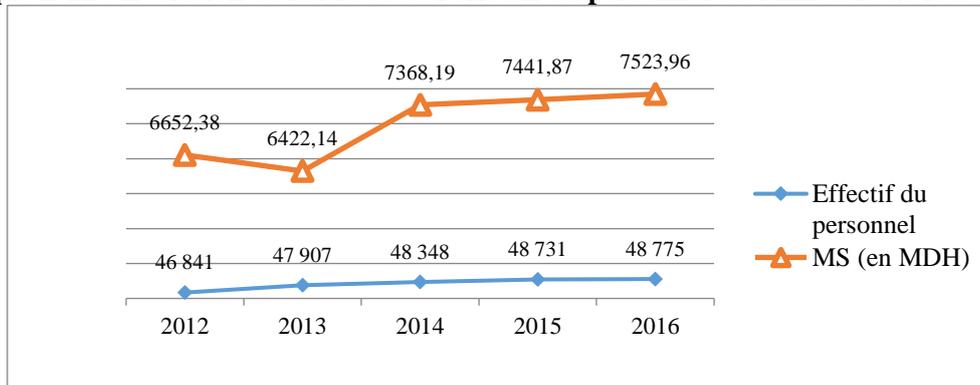
572. Sur la période 2012-2017, les dépenses du personnel ont absorbé en moyenne 54,56% du budget du Ministère de la Santé. La prédominance de ces dépenses limiterait les choix budgétaires du Département en matière d'investissement, ce qui pourrait limiter ses efforts pour améliorer la qualité du service public de santé.

<sup>1</sup>Il s'agit de l'université internationale Abulcazis des sciences de la santé à Rabat (relevant de la fondation Cheikh Zaid) et de l'Université Mohammed VI des sciences de la santé à Casablanca (relevant de la fondation Cheikh Khalifa).

<sup>2</sup>Statistiques universitaires, Département de l'enseignement supérieur.

573. L'évolution continue des dépenses salariales serait due principalement à l'augmentation des niveaux de rémunération des différentes catégories de personnel et aux enveloppes annuelles importantes découlant des avancements de grade et d'échelon. En effet, l'évolution des effectifs du personnel n'a pas été si importante pour expliquer celle de la masse salariale. Le graphique ci-après illustre le décalage entre l'évolution de l'effectif et celle de la masse salariale :

**Graphique n°12 : Evolution de la MS et de l'effectif du personnel du Ministère de la Santé**



**Source : lois de finances, traitement Cour des comptes**

574. Sur la période 2012-2016, la masse salariale a évolué en moyenne de 3,34% alors que l'effectif du personnel a enregistré une évolution moyenne de 1,02% seulement. La seule baisse de la masse salariale enregistrée en 2013 serait due au nombre important des départs à la retraite en 2012 et 2013<sup>1</sup> ainsi qu'au niveau élevé des dépenses salariales en 2012<sup>2</sup>. Ce niveau a été atteint suite à la concrétisation de différentes mesures de revalorisation salariale découlant des accords de dialogue social avec le personnel de la santé, et dont la date d'effet a été fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2011. Ces revalorisations qui ont pris la forme de révisions de certaines indemnités peuvent être résumées comme suit :

- **Relèvement des indemnités liées aux risques professionnels**

575. La révision de ces indemnités à la hausse a été concrétisée par le décret n°02.12.95 du 15 mars 2012, modifiant le décret n°02.99.649 relatif à l'indemnisation de certaines catégories de fonctionnaires du Ministère de la santé contre les risques professionnels. Les montants mensuels bruts de ces indemnités sont passés d'une fourchette de 500-900 DH à une fourchette de 750-1400 DH (selon les grades), soit des évolutions entre 50% et 55%.

- **Revalorisation de la prime de spécialité**

576. Le statut particulier du corps interministériel des médecins, pharmaciens et chirurgiens-dentistes (décret n°02.99.651 du 06 octobre 1999) a été amendé par le décret n°02.12.96. Parmi les mesures apportées par cet amendement, la révision de la prime de spécialité de ces catégories de fonctionnaires, le montant mensuel brut de cette prime était fixé pour tous les grades

<sup>1</sup>Malgré l'augmentation de l'effectif due au nombre important des postes budgétaires créés dans la loi de finances 2013 (2 300 postes), la masse salariale a baissé à cause des départs massifs à la retraite des fonctionnaires (1 608 en 2012 et 1 653 en 2013).

<sup>2</sup>La masse salariale est passée de 6 118,58 MDH en 2011 à 6 652,38 MDH en 2012, soit une évolution de 8,73%. (Source : lois de finances). Le niveau élevé de la masse salariale en 2012 est dû en partie aux rappels servis après concrétisation des mesures d'augmentation décidées dans le cadre du dialogue social de 2011.

à 2 375 DH<sup>1</sup> à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1997, il a été porté à un minimum de 4 900 DH pour le premier grade et un maximum de 5 800 DH pour la catégorie hors grade.

• **Révision des primes de garde et d’astreinte**

577. Par décret n°02.06.623 du 13 avril 2007, le Gouvernement avait institué une prime de garde et d’astreinte au profit des médecins et infirmiers exerçant dans les hôpitaux, les maisons d’accouchement, les centres de santé urbains et ruraux relevant du Ministère de la Santé et les CHUs. Cette prime a été révisée avec l’adoption du décret n°02.12.97 du 15 mars 2012. A titre d’exemple, pour un médecin généraliste exerçant dans un service des urgences, le montant perçu, sur une unité de garde de 12/36 heures, est passé de 184 DH à 276 DH.

• **Institution d’une prime de responsabilité au profit de certains fonctionnaires du Ministère de la Santé**

578. Par décret n°02.12.98 du 15 mars 2012, le Gouvernement a institué une prime de responsabilité, d’un montant mensuel brut de 500 DH, au profit des médecins-chefs des centres de santé urbains et ruraux, et une prime d’un montant mensuel brut de 300 DH au profit des infirmiers majors dans lesdits centres et des infirmiers responsables dans les dispensaires ruraux.

• **Augmentation du complément de rémunération accordé aux enseignants chercheurs**

579. Le complément de rémunération accordé par le Ministère de la Santé aux enseignants chercheurs des facultés de médecine et de pharmacie et des facultés de médecine dentaire a été revu à la hausse depuis la publication du décret n°02.12.101 du 15 mars 2012, modifiant le décret n°2.90.471 du 25 décembre 1990. Les montants mensuels bruts de ce complément brut de rémunération ont évolué comme suit :

**Tableau n°45 : Révision du Complément de rémunération des enseignants de médecine**

Complément mensuel brut		Décret de 1990	Décret de 2012
Minimum	Grade	Assistant <sup>2</sup> , grade A, échelon 1	Professeur assistant, grade A, échelon 1
	Montant brut	2 766 DH	13 857 DH
Maximum	Grade	Professeur, grade B, échelon 4	Professeur de l’enseignement supérieur, grade C, échelon 5
	Montant brut	18 162 DH	40 728 DH

580. Les révisions issues des mesures du dialogue social relatées ci-dessus ont contribué à cette montée continue des dépenses du personnel. Ainsi, entre 2007 et 2016, le salaire net mensuel moyen du personnel de la Santé est passé de 6 318 à 9 400 DH<sup>3</sup>, soit une évolution de 49%. Pour le corps médical, le salaire net mensuel moyen s’élève à 15 571 DH en 2015 contre 12 458 DH en 2007.

581. En plus de ces mesures, l’enveloppe budgétaire allouée chaque année aux avancements de grade et d’échelon est également conséquente. Au titre de l’année 2013<sup>4</sup> par exemple, cette

<sup>1</sup>Ce montant a été augmenté à 3 375 DH à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, puis à 4 000 DH à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 (décret n°02.06.622 du 13 avril 2007).

<sup>2</sup>Il convient de préciser ici que ces grades ont été placés en voie d’extinction depuis 1997, date d’amendement du statut des enseignants chercheurs, par le décret n°02.96.793 du 19 février 1997.

<sup>3</sup>Rapport sur les RH accompagnant le projet de loi de finances pour l’année 2017.

<sup>4</sup>Rapport sur les RH accompagnant le projet de loi de finances pour l’année 2015.

enveloppe était de 273,63 MDH dont un rappel de 126,44 MDH, pour un effectif de 3 988 fonctionnaires. En 2012<sup>1</sup>, cette enveloppe était de 527,10 MDH pour un effectif de 5 620 fonctionnaires.

#### **2.4. Procédures de recrutement et gestion prévisionnelle des effectifs**

582. Le processus de détermination des besoins en RH commence par la collecte des données des régions. Parallèlement, le département procède à l'actualisation de l'état des lieux de l'offre de soins au niveau de chaque région (infrastructure, ressources humaines, ...) et à l'actualisation des effectifs des futurs lauréats avec les facultés de médecine et avec les Instituts Supérieurs des Professions Infirmières et Techniques de Santé (ISPITS). Chaque direction régionale élabore un plan d'effectifs régional. Un plan d'effectifs national est établi, consolidant le besoin en RH au niveau national.

583. Les besoins en RH font l'objet de priorisation par la commission nationale avant de les soumettre à la Direction du budget relevant du Ministère de l'Economie et des finances. Cette priorisation se fait compte tenu des postes budgétaires accordés par la loi de finances et des effectifs des lauréats disponibles.

584. Les difficultés rencontrées dans le processus de recrutement consistent principalement dans les désistements des médecins généralistes pour les postes situés dans les zones reculées, ainsi que l'insuffisance du nombre de candidats postulant aux concours de recrutement du personnel médical et paramédical. Ainsi, plusieurs concours de recrutement sont organisés pour utiliser le reliquat des postes budgétaires restants des médecins. Pour éviter leur annulation, le ministère procède à la transformation des postes budgétaires dédiés au recrutement des médecins généralistes.

585. Devant l'insuffisance du nombre de candidats postulant pour les concours des médecins et infirmiers, le concours perd de sa pertinence en tant que moyen de sélection. En revanche, les effectifs des candidats postulant aux concours de recrutement du corps administratif et technique sont si importants qu'il devient difficile de gérer le processus de recrutement.

586. Concernant la gestion prévisionnelle des effectifs, le Ministère de la santé s'est lancé dans l'élaboration du REC, en 2010, à travers le lancement du marché n°01/2010 relatif à l'élaboration du REC du Ministère. D'après la DRH du Ministère, ce REC devra contenir un répertoire des emplois et des métiers du Ministère et une cartographie des emplois qui comporte 24 familles professionnelles (dont 5 familles spécifiques au Ministère et 19 familles communes à la fonction publique) et 67 emplois (toutes familles professionnelles confondues).

587. Toutefois, jusqu'au mois d'octobre 2016, ledit marché était toujours en cours d'exécution et le Ministère ne disposait pas encore d'une vision complète sur l'usage qui en sera fait.

588. Ainsi, à l'instar des autres départements, la mise en œuvre de la GPEEC demeure encore au stade de la réflexion bien que cette mesure soit à l'ordre du jour depuis 2004.

---

<sup>1</sup>Rapport sur les RH accompagnant le projet de loi de finances pour l'année 2014.

## 2.5. Système de rémunération

589. Le système de rémunération en vigueur repose sur les statuts du personnel qui prévoient un salaire de base et des indemnités statutaires. D'autres indemnités sont servies comme par exemple, la prime de garde et d'astreinte pour les médecins et infirmiers, ou la prime de permanence pour le corps administratif et technique. Toutefois, étant liées aux statuts, ces primes sont servies systématiquement. Ainsi, il n'y a pas de moyens pour distinguer et rétribuer les compétences. A ce titre, les responsables des ressources humaines du Ministère de la santé estiment qu'il serait opportun de prévoir une rémunération avec une partie variable, surtout pour le personnel soignant, afin de pouvoir lier la rémunération à la performance.

## 2.6. Formation continue

590. Entre 2009 et 2016, le budget alloué à la formation continue a oscillé entre un minimum de 2,38 MDH en 2015 et 19,55 MDH en 2011, soit respectivement des taux de 0,04% et 3% de la masse salariale. Le tableau suivant donne les montants des crédits alloués à la formation continue ainsi que les effectifs des bénéficiaires entre 2009 et 2015 :

**Tableau n°46 : Crédits de la formation continue au Ministère de la Santé (2009-2015)**

Année	Crédits alloués à la FC (MDH)	Effectif des bénéficiaires		NB de jours de formation
		Prévu	Réel	
2009	12,98	8 640	6 600	400
2010	12,32	8 640	6 310	480
2011	19,55	8 640	6 149	408
2012-2013	16,18	16 115	4 942	240
2013-2014	9,75	6 500	473	NC
2014-2015	8,90	1 600	1 069	168

**Source : Département de la santé, septembre 2016**

591. D'après la DRH du Ministère, la programmation des activités de formation continue se fait en concertation entre la DRH et les différentes structures intervenant dans la gestion des activités de la formation continue aussi bien au niveau central que régional. Cette programmation prend en considération l'identification et la priorisation des besoins, l'identification des cibles et l'évaluation des bilans des actions de formation continue. Toutefois, il ressort des statistiques communiquées par le Ministère de grands écarts entre les prévisions et les réalisations, avec des taux de réalisation respectifs de 7,28% et 30,67% au cours des années 2013-2014 et 2012-2013.

592. En termes quantitatifs, l'effectif des bénéficiaires a été souvent en deçà du nombre prévu. Cette situation reflète des insuffisances dans la gestion de la formation continue.

## 2.7. Horaires de travail

593. Les charges horaires réglementaires au Ministère de la santé sont celles en vigueur pour les autres administrations<sup>1</sup>. Pour le personnel médical et paramédical au niveau des hôpitaux et des

<sup>1</sup>Décret n°02.05.916 du 20 juillet 2005 fixant les jours et les heures de travail dans les administrations publiques et les collectivités locales.

centres de santé avec module d'accouchement, il y a un mode de garde (de 12h/12h ou 12h/36h) ou d'astreinte<sup>1</sup> pour les professeurs, les médecins, les résidents et les infirmiers.

594. Toutefois, les responsables RH du Ministère ne disposent pas d'une estimation de la charge de travail effectivement accomplie par son personnel.

595. En l'absence de moyens pour amener chaque fonctionnaire à s'acquitter des charges horaires réglementaires, le secteur public de santé reste la cible des critiques adressées au phénomène de l'absentéisme de son personnel. A ce titre, il convient de rappeler les conclusions du rapport de la Banque Mondiale, en 2015<sup>2</sup>, selon lesquelles, le taux moyen d'absentéisme du personnel médical au Maroc s'élève à 27%, avec des régions qui enregistrent des taux de 44%. Le résultat, selon ledit rapport, est qu'en moyenne, 42% du temps de travail du corps médical n'est pas exploité à cause des absences.

596. Ainsi, en plus du taux de couverture en personnel médical et paramédical qui est largement insuffisant par rapport aux standards internationaux, le potentiel disponible en termes de prestations de santé n'est pas pleinement optimisé à cause de l'absence du personnel. Dans un tel contexte, tout effort d'améliorer les taux de couverture, par le recrutement, risque d'être peu efficace et même infructueux. Il importe donc, en premier lieu, de mettre en place des mesures à même d'exploiter le potentiel offert par l'effectif du personnel disponible, en amenant chaque fonctionnaire à s'acquitter de ses charges réglementaires.

---

<sup>1</sup>Décret n°02.06.623 en date du 13 avril 2007 relatif à la garde et l'astreinte effectué par quelques fonctionnaires du Ministère de la Santé et les employés des Centres Hospitaliers tel qu'il a été modifié et complété.

<sup>2</sup>Brixi, Hana, Ellen Lust, and Michael, Woolcock. 2015. « Confiance, Voix au chapitre et Mesures incitatives : Apprendre des réussites locales dans la prestation de services au Moyen-Orient et Afrique du Nord. Abrégé. Washington : Groupe de la Banque mondiale Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

### **3. Département de la Justice**

597. Le Ministère de la Justice (MJ) est chargé de mettre en œuvre la politique gouvernementale dans le domaine de la justice. Ses missions sont précisées par le décret n°02.10.310 du 11 avril 2011.

#### **3.1. Organisation**

598. L'organisation du MJ est fixée par le décret n°02.10.310 précité qui dispose dans son article 2 que le Ministère comprend, outre le cabinet du Ministre et l'inspection générale, des services centraux et des services déconcentrés.

##### **3.1.1. Au niveau central**

599. L'Administration centrale se compose d'un Secrétariat général et de sept directions dont une chargée des ressources humaines. L'organisation de ces directions est fixée par arrêté du Ministre de la Justice n°1939.10 du 11 avril 2011.

##### **3.1.2. Au niveau déconcentré**

600. Les services déconcentrés sont créés et leur organisation est fixée par arrêté. Ainsi, l'arrêté du Ministre chargé de la justice n°516.90 du 12 décembre 1989 tel que modifié par l'arrêté n°934.10 du 29 janvier 2001 dispose qu'une direction provinciale relevant de la DRH est créée près de chaque Cour d'appel et dans les limites de sa circonscription judiciaire.

601. L'organisation judiciaire du Royaume est fixée par le Dahir portant loi n°01.74.338 de 1974 tel qu'il a été modifié et complété par le Dahir n°01.11.170 du 25 octobre 2011 portant promulgation de la loi n°58.11 relative à la Cour de cassation. Cette organisation prévoit une Cour de cassation qui exerce sa compétence sur l'ensemble du territoire national, des cours d'appel dans les grandes villes (au nombre de 21), des tribunaux de première instance (70), des centres des juges résidents (178), des cours d'appel de commerce (3), des tribunaux commerciaux (8), des cours d'appel administratives (2), et des tribunaux administratifs (7). Le siège, le ressort et les effectifs de ces juridictions sont fixés par décret<sup>1</sup>.

#### **3.2. Effectifs du personnel**

602. En 2016, mis à part l'effectif du corps des magistrats (4 054)<sup>2</sup>, le Département de la Justice compte 14 820 fonctionnaires<sup>3</sup>.

603. L'effectif des magistrats est passé de 3 267 en 2009 à 4 054 en 2016, soit une évolution de plus de 24%. Le taux d'encadrement de la population en termes du nombre de magistrats est ainsi passé de 10,47 magistrats pour 100 000 habitants, en 2009<sup>4</sup> à 11,82<sup>5</sup> en 2014.

##### **3.2.1. Répartition régionale**

604. A l'exception des services centraux et de la Cour de cassation dont le siège est fixé à Rabat, les fonctionnaires de chaque juridiction sont rattachés à une des directions provinciales près

---

<sup>1</sup>Article premier du dahir portant loi n°01.74.338 tel qu'il a été modifié et complété.

<sup>2</sup>Ministère de la Justice et des libertés, octobre 2016.

<sup>3</sup>Trésorerie générale du Royaume, décembre 2015.

<sup>4</sup>Bilan des activités du Ministère de la justice et des libertés au titre de l'année 2014.

<sup>5</sup>Un effectif de 4 001 magistrats pour une population de 33 848 242 habitants.

chaque Cour d'appel dans la limite de son ressort territorial. Le tableau suivant donne la répartition des effectifs des fonctionnaires par statut et par cour d'appel de rattachement :

**Tableau n°47 : Répartition du personnel du MJ par circonscription judiciaire**

Entité	Contractuels	Stagiaires	Statutaires	Temporaires	Total	%
Services centraux	4	39	1 320	10	1 373	9,26%
Cour de cassation	-	-	365	2	367	2,48%
<b>Circonscriptions judiciaires des cours d'appel</b>						
Rabat	4	-	1 680	-	1 684	11,36%
Casablanca	4	2	1 608	-	1 614	10,89%
Agadir	-	-	979	-	979	6,61%
Fès	2	1	917	-	920	6,21%
Meknès	-	-	895	-	895	6,04%
Marrakech	-	1	870	-	871	5,88%
Kenitra	-	-	702	-	702	4,74%
Oujda	-	1	676	-	677	4,57%
Tanger	1	-	290	-	571	3,85%
Laayoune	10	2	514	-	526	3,55%
Beni Mellal	-	1	519	-	520	3,51%
Safi	1	1	398	-	400	2,70%
El Jadida	-	1	386	-	387	2,61%
Settat	-	-	382	-	382	2,58%
Tetouan	-	-	340	-	340	2,29%
Khouribga	-	-	317	-	317	2,14%
Taza	1	-	290	-	291	1,96%
Nador	-	1	281	-	282	1,90%
Ouarzazate	-	1	270	-	271	1,83%
Errachidia	-	1	268	-	269	1,82%
El Hoceima	-	1	181	-	182	1,23%
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>53</b>	<b>14 728</b>	<b>12</b>	<b>14 820</b>	<b>100,00%</b>

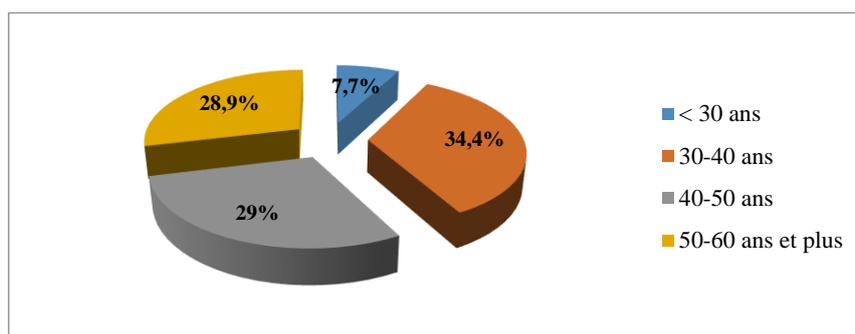
**Source des données : Département de la Justice**

605. La répartition des fonctionnaires par lieu d'affectation montre que 34% des fonctionnaires sont concentrés au niveau de Rabat et Casablanca, avec 9,26% dans les services centraux et 22,25% dans les deux cours d'appel de Rabat et de Casablanca. Cette concentration pourrait être expliquée par le poids de la population dans les deux villes, mais aussi par des sureffectifs comme il sera développé dans les paragraphes suivants.

### **3.2.2. Répartition par tranche d'âge**

606. La structure de l'effectif du personnel (non compris le corps des magistrats) est relativement jeune par rapport à l'ensemble de la fonction publique. Cette structure est illustrée, pour l'année 2016, par le graphique suivant :

**Graphique n°13 : Répartition par tranche d'âge du personnel du MJ en 2016 (\*)**



**Source des données : Département de la Justice**

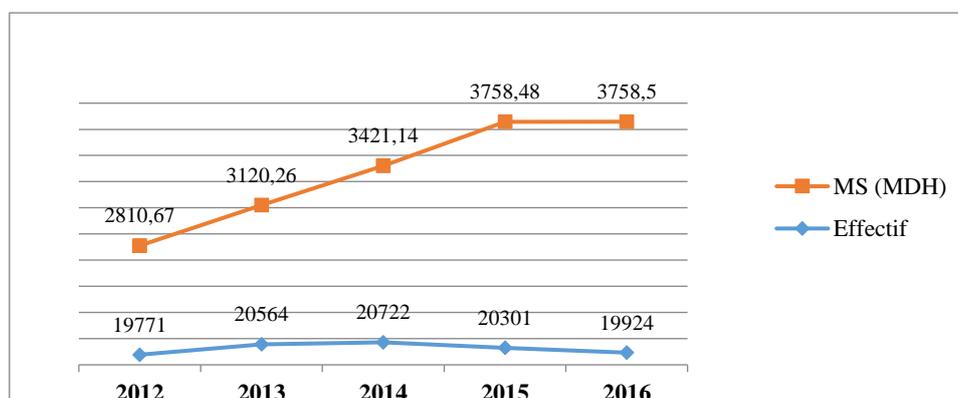
(\*) : Non inclus l'effectif des magistrats

607. La répartition par tranche d'âge montre que 28,9% des fonctionnaires sont âgés de plus de 50 ans et 42,1% ont un âge inférieur à 40 ans. Cette structure relativement jeune, présente une opportunité pour redimensionner les effectifs du département en limitant les recrutements aux profils strictement nécessaires et en prenant en compte les déséquilibres de répartition territoriale afin d'y pallier progressivement.

### 3.3. Masse salariale

608. La masse salariale de ce département s'élève en 2016 à 3,75 MMDH, elle représente 84% du budget total du Ministère qui s'élève à 4,45 MMDH<sup>1</sup>. Cette MS a évolué considérablement durant les cinq dernières années à cause des différentes revalorisations salariales décidées en faveur du personnel de ce Ministère. Le graphique suivant illustre cette évolution :

**Graphique n°14 : MS et effectif budgétaire du personnel du MJ entre 2012 et 2016**



**Source des données : lois de finances**

609. Entre 2012 et 2016, la MS a évolué de 33,73% en passant de 2,81 à 3,75 MMDH. Pourtant l'effectif budgétaire du personnel a augmenté de 153 seulement, soit une évolution de 0,78%.

610. Cette divergence montre l'importance des revalorisations salariales ayant bénéficié au personnel de ce département. En effet, le salaire mensuel net moyen au sein de ce département a atteint 10 900 DH en 2016 contre 6 086 DH en 2007<sup>2</sup>, soit une évolution de 79%. Celui des

<sup>1</sup> Loi de finances 2016.

<sup>2</sup>Rapport sur les RH accompagnant le projet de loi de finances de l'année 2017.

magistrats est passé de 15 613 à 20 538 DH entre 2007 et 2015 et les secrétaires greffiers ont vu leur salaire moyen évoluer de 4 704 à 7 184 DH.

611. Les évolutions constatées durant les années 2014 et 2015 sont dues essentiellement à l'augmentation des salaires des magistrats (sur deux tranches). Le montant global de cette augmentation a atteint 223,28 MDH en 2015<sup>1</sup>.

612. L'augmentation continue de la masse salariale est due également aux impacts budgétaires des avancements de grade et d'échelon. Les budgets y afférents ont atteint 224,58 MDH en 2012 et 128,12 MDH en 2013<sup>2</sup>. Ces montants ont bénéficié respectivement à un effectif de 1 683 et 1 277 fonctionnaires.

### **3.4. Recrutement et gestion prévisionnelle**

613. Le recrutement s'effectue souvent par voie de concours qui reste le principe de base. Quant au recrutement par voie de contrat, le ministère y recourt quand il s'agit de profils rares, avec une certaine technicité et dont les statuts en vigueur ne permettent pas de recruter.

614. Parmi les contraintes au recrutement, le MJ cite le désistement des candidats au moment de l'échéance du délai de suppression des postes budgétaires (30 juin de chaque année) et le nombre particulièrement élevé des candidats pour certains concours.

615. Concernant la gestion prévisionnelle des effectifs, le Ministère a élaboré son REC. Toutefois, à l'instar des autres départements, l'utilisation de ce référentiel pour mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des effectifs n'est pas encore effective. Le recrutement se fait toujours dans le cadre des statuts en vigueur de la fonction publique.

### **3.5. Formation continue**

616. L'institut supérieur de la justice est la structure chargée de concevoir et de mettre en œuvre la politique de la formation continue.

617. Les besoins en formation sont recensés à partir des propositions des catégories concernées. Sur la base de ce recensement, un programme annuel est établi après un diagnostic et une hiérarchisation des besoins du personnel, qui est soumis au conseil d'administration de l'Institut. Les bénéficiaires de la formation sont sélectionnés sur la base d'un ensemble de critères dont les choix des fonctionnaires, leurs spécialisations, l'ancienneté (la priorité est donnée aux débutants), et dans la limite de l'effectif prévu pour chaque session de formation (20 à 24 participants en général).

618. Les dépenses relatives à la formation continue ainsi que les effectifs des bénéficiaires sont récapitulés dans le tableau suivant :

---

<sup>1</sup>Bilan des activités du Ministère de la justice et des libertés au titre de l'année 2014.

<sup>2</sup>Rapports sur les RH accompagnant les projets des lois de finances de 2014 et 2015.

**Tableau n°48 : Dépenses et bénéficiaires de la formation continue au MJ (2008-2016)**

Année	Crédits consommés (en DH)	Nombre de bénéficiaires			Nombre de jours de formation		
		Greffiers	Magistrats	Total	Greffiers	Magistrats	Total
2008	326 689	2 043	759	2 802	178	42	220
2009	443 898	1 625	602	2 227	124	35	159
2010	763 347	1 369	763	2 132	121	37	158
2011	1 683 641	1 864	713	2 577	182	33	215
2012	892 773	2 027	84	2 111	143	4	147
2013	473 584	2 238	-	2 238	150	-	150
2014	607 354	2 233	-	2 233	125	-	125
2015	550 729	3797	800	4 597	164	92	256
2016	57 873 <sup>1</sup>	2 492	1 106	3 598	113	105	218

Source : Département de la Justice, octobre 2016

619. Dans l'ensemble, les dépenses relatives à la formation continue demeurent insignifiantes par rapport à la masse salariale, à titre d'exemple, ces dépenses ont représenté 0,02% de la masse salariale en 2015. Cette part a atteint un maximum de 0,08% de la masse salariale en 2011<sup>2</sup>.

620. En termes du nombre de bénéficiaires, sur la période 2008-2016, la formation continue a bénéficié, à plus de 70% au personnel du secrétariat du greffe.

### 3.6. Avancement et promotion

621. L'évaluation du rendement des fonctionnaires constitue la base des décisions de promotions de grade et d'échelon. En raison de l'importance de cette opération, notamment en termes budgétaires, elle doit bénéficier d'une importance particulière. Toutefois, à l'instar des autres administrations, ce processus au Département de la Justice rencontre un certain nombre de contraintes qu'il convient de résumer comme suit :

#### ➤ Manque de rigueur dans la démarche de l'évaluation

622. Le processus d'évaluation des fonctionnaires est centralisé au sein de la Direction centrale des ressources humaines, à laquelle les fiches de notation sont communiquées annuellement par les différents services concernés. Toutefois, les responsables de cette direction se plaignent de l'envoi de ces fiches souvent en dehors du délai du début du mois d'octobre fixé par le décret n°02.05.1367. Ces fiches de notation sont servies souvent dans la précipitation et en marge de la procédure en vigueur qui impose une évaluation rigoureuse à même de justifier la note octroyée à chaque fonctionnaire.

623. D'après la DRH, les fiches d'évaluation qui lui sont communiquées comportent certaines incohérences qui témoignent du manque de rigueur dans leur élaboration. Il s'agit, par exemple, de l'incohérence entre la note globale et les éléments de justification qui la composent, ou encore la notation positive de certains fonctionnaires bien qu'ils aient fait l'objet de mesures disciplinaires. En revanche, l'absence de justification des notes accordées surtout quand elles sont inférieures à 16, engendre des tensions au sein des services concernés qui débouchent des fois sur le recours des intéressés à présenter leurs doléances au niveau de l'Administration centrale ou à la justice.

<sup>1</sup>Dépenses engagées à la date du 31 juillet 2016.

<sup>2</sup>Les crédits du personnel du Ministère de la Justice en 2011 ont atteint 2 261,06 MDH.

### ➤ **Des conflits de compétence quant à la partie chargée de l'évaluation**

624. Le processus de l'évaluation connaît d'autres problèmes liés à l'imprécision de la partie chargée de la notation au sein des tribunaux, en ce sens qu'il n'est pas précisé au sein de ces tribunaux à qui échoit cette responsabilité d'évaluer et de noter les fonctionnaires. En effet, aux termes de l'arrêté du Ministre chargé de la justice n°516.90, les directions provinciales sont chargées de remonter à l'Administration centrale toutes les données relatives au personnel. Or, le même arrêté prévoit dans son article 3 qu'en plus du contrôle exercé par la direction centrale, le premier président et le Procureur général du Roi exercent, chacun en ce qui le concerne, leurs contrôles sur les directions provinciales. Ainsi, il n'est pas précisé à qui revient la tâche de la notation des fonctionnaires (le responsable judiciaire ou le responsable du service concerné). Ce problème est posé également dans les centres des juges résidents.

### ➤ **Un processus empreint de subjectivité**

625. En l'absence d'une description des fonctions et d'une détermination préalable des objectifs assignés à chaque fonctionnaire, l'évaluation devient une tâche difficile à entreprendre avec l'objectivité requise. L'absence de critères objectifs et d'indicateurs pertinents et standardisés pour servir de bases de l'évaluation engendre une marge de subjectivité chez les responsables chargés de l'évaluation. Par ailleurs, les notes sont des fois accordées sans tenir des entretiens d'évaluation, et même lorsque ces entretiens sont organisés, ils le sont sans une détermination des sujets d'entretien qui en feront l'objet.

626. Selon le Ministère de la Justice, l'évaluation devient une tâche impossible à mener rigoureusement quand il s'agit de fonctionnaires en congé de maladie (surtout de longue durée), ou de ceux qui sont en position de décharge syndicale.

627. Dans l'ensemble, les responsables se trouvent contraints d'accorder à tous fonctionnaires des notes élevées, par crainte des réactions des syndicats.

### ➤ **Défaut de distinction sur la base des qualifications professionnelles**

628. D'après la DRH, les moyennes des notes octroyées durant les années 2013, 2014 et 2015 ont été toutes supérieures à 19,82 sur 20. Ainsi, le processus d'évaluation du rendement des fonctionnaires n'aboutit pas à distinguer les profils performants de ceux qui ne s'acquittent pas pleinement de leurs missions.

629. Le résultat est que la promotion devient un acquis quasi-systématique et que l'évaluation ne permet pas de récompenser les profils performants ni de sanctionner la faible performance au travail en raison de la complaisance qui la caractérise. Cette situation pourrait être source de démotivation des fonctionnaires sérieux qui se trouvent considérés sur pied d'égalité avec le personnel moins performant.

## **3.7. Estimation des charges optimales de travail**

630. D'après les données communiquées par la DRH du Ministère, sur la charge de travail, le nombre de dossiers d'affaires soumises aux tribunaux du Royaume a atteint en 2015, environ 2 563 645 enregistrées et 3 399 743 dossiers en cours. La répartition de ces dossiers par juridiction a montré des disparités entre les différentes juridictions en termes de nombre de dossiers enregistrés, de nombre de dossiers en cours, des affaires tranchées et du passif. De

même qu'il existe des disparités au niveau de la charge de travail moyenne<sup>1</sup> accomplie par chaque fonctionnaire.

631. Ainsi, les calculs effectués, en 2015, par les services du MJ ont permis d'identifier les juridictions qui connaissent des sureffectifs et celles en sous-effectif. Le tableau suivant donne les situations les plus significatives des juridictions concernées par un besoin de redéploiement :

**Tableau n°49 : Déséquilibres dans le déploiement du personnel du MJ par juridiction**

<b>Circonscription judiciaire</b>	<b>Sous-effectif</b>	<b>Sureffectif</b>
Cour d'appel Rabat		99
Cour d'appel Casablanca	74	
Cour d'appel Agadir		16
Cour d'appel Fès		80
Cour d'appel Meknès		46
Cour d'appel Marrakech		12
Cour d'appel Kenitra		4
Cour d'appel Oujda		93
Cour d'appel Tanger	35	
Cour d'appel Laayoune		199
Cour d'appel Beni Mellal		25
Cour d'appel Safi		4
Cour d'appel El Jadida		18
Cour d'appel Settat		13
Cour d'appel Tetouan		3
Cour d'appel Khouribga		46
Cour d'appel Taza		22
Cour d'appel Nador		20
Cour d'appel Ouarzazate		58
Cour d'appel Errachidia		116
Cour d'appel El Hoceima		65
Total Autres tribunaux administratifs	103	825
Total Tribunaux du juge résident	38	205
<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>1 966</b>

**Source : Département de la Justice, traitement Cour des comptes**

632. Sur la base de la charge moyenne de travail, les données du tableau ci-dessus montrent des déséquilibres dans le déploiement des effectifs d'une juridiction à une autre. Les sureffectifs constatés s'élèvent à un total de 1 966 fonctionnaires contre un sous-effectif total de 249 fonctionnaires dans d'autres tribunaux. Il en découle des marges de redéploiement afin d'établir un équilibre dans la répartition territoriale des fonctionnaires et par là une équité en termes de charge de travail assignée à chacun d'eux.

633. Suite à cette évaluation, une opération de redéploiement du personnel a été lancée. Toutefois, laissée à l'initiative des fonctionnaires concernés, ladite opération n'a pas abouti aux résultats escomptés.

634. Par ailleurs, si l'on retient, comme référence, la charge moyenne de travail à l'échelle nationale, telle que calculée par les services du Ministère, ces statistiques permettraient de

<sup>1</sup>Afin de donner une estimation des besoins en RH, le Ministère retient comme base d'estimation de la charge de travail, le rapport entre le nombre de dossiers en cours et le nombre de fonctionnaires. Au niveau de chaque juridiction, une distinction a été opérée entre les affaires civiles qui sont liées à la présidence et les affaires répressives liées au parquet général.

conclure un sureffectif net de 1 717 fonctionnaires. D'où l'opportunité d'envisager le redéploiement de ce sureffectif vers des départements qui expriment des besoins en ressources humaines.

#### **4. Département de l'Équipement, du transport et de la logistique**

635. Le Ministère de l'Équipement, du transport et de la logistique (METL) est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique gouvernementale dans les domaines routier, portuaire, ferroviaire, aérien<sup>1</sup> et maritime.

636. Il élabore et met en œuvre la politique du gouvernement en matière de transports routier, ferroviaire, aérien et maritime. Il a en outre pour mission de définir la politique du gouvernement en matière de sécurité routière et de coordonner sa mise en œuvre. Le Ministère peut assurer également pour le compte d'autres départements ou des collectivités territoriales, ou des établissements publics qui en font la demande, la réalisation, la supervision ou le contrôle d'études à caractère technique ; ainsi que la réalisation d'ouvrages techniques ou le contrôle technique, de travaux concédés, ou donnés en gérance.

637. Les missions et l'organisation du METL sont précisées par le décret n°02.06.472 du 04 août 2008. Ce décret dispose dans son article 3 que le Ministère comprend, outre le cabinet du Ministre, des services centraux et des services déconcentrés.

#### **4.1. Organisation**

##### **4.1.1. Au niveau central**

638. L'Administration centrale se compose d'un Secrétariat général, du Conseil général de l'Équipement et du transport, de l'inspection générale, et de 13 directions centrales dont une chargée des ressources humaines. L'organisation et les missions des divisions et des services relevant de ces directions sont fixées par arrêté du Ministre chargé de l'Équipement n°1346.08 du 25 août 2008).

##### **4.1.2. Au niveau déconcentré**

639. Les services déconcentrés sont créés et leur organisation est fixée par arrêté du Ministre chargé de l'Équipement. Ainsi, l'arrêté n°061.16 du 28 décembre 2015 dispose que les services déconcentrés comprennent les directions régionales, les directions provinciales, le Centre de contrôle du transport maritime et le centre national des essais et d'homologation. En sus des structures permanentes, le METL recourt parfois à la création de structures administrative ad-hoc pour la direction et le suivi de certains projets d'envergure.

640. En outre, le Ministère exerce la tutelle technique sur 18 organismes et établissements publics qui sont répartis sur l'ensemble des secteurs routier, portuaire, aéroportuaire, ferroviaire, logistique ou encore financier, d'études et essais ainsi que de la formation.

#### **4.2. Effectif du personnel**

641. En septembre 2016, l'effectif du personnel du METL s'élève à 6 335 fonctionnaires dont les deux tiers exercent dans les services extérieurs et un tiers dans les services centraux.

---

<sup>1</sup>Il convient de préciser que depuis avril 2017, date d'investiture du nouveau Gouvernement, le "transport aérien" a été rattaché au Ministère chargé du Tourisme, tandis que le portefeuille du METL a été étendu pour contenir le département chargé de l'Eau. Le diagnostic dont il est question ici a été réalisé avant l'avènement de ces changements, il s'applique donc aux départements de l'Équipement et du Transport et de la logistique.

#### 4.2.1. Répartition régionale

642. Le personnel du METL comprend 2 008 fonctionnaires dans les services centraux et 4 327 dans les DRETLs. La répartition de cet effectif par entité est illustrée dans le tableau suivant :

**Tableau n°50 : Répartition régionale du personnel du METL en 2016**

Entité		Effectif	En %
Services centraux	Ecole Hassania des Travaux Publics	154	2,43
	Institut Supérieur des Etudes Maritimes	79	1,24
	Administration générale et directions centrales	1 775	28,01
DRETL de Fès-Meknès		621	9,80
DRETL de Rabat-Salé-Kenitra		519	8,19
DRETL de Casablanca-Settat		508	8,02
DRETL de Marrakech-Safi		432	6,82
DRETL de Tanger-Tetouan-Al Hoceima		412	6,50
DRETL de Laayoune-Sakia El Hamra		388	6,12
DRETL de L'Oriental		360	5,68
DRETL de Souss-Massa		351	5,54
DRETL de Beni Mellal-Khenifra		289	4,56
DRETL de Deraa-Tafilalt		207	3,27
DRETL de Guelmim Oued Noun		149	2,35
DRETL de Dakhla-Oued Eddahab		91	1,44
<b>Total</b>		<b>6 335</b>	<b>100,00</b>

**Source : Ministère de l'Équipement, du transport et de la logistique**

643. La répartition des effectifs dans le METL montre que 28% du personnel sont affectés au niveau de l'Administration centrale. Quant au personnel déployé au niveau des services extérieurs, la répartition régionale laisse apparaître des différences dans le déploiement territorial.

644. La DRETL de Fès-Meknès connaît l'effectif le plus élevé avec 14% de l'effectif total, elle est suivie des DRETL de Rabat-Salé-Kenitra et de Casablanca-Settat avec des parts de 12% chacune de l'effectif total. En s'éloignant de l'axe Kenitra-Casablanca, l'effectif du personnel baisse pour atteindre des parts de 2% et 3% respectivement dans les DRETL de Dakhla-Oued Eddahab et Guelmim Oued Noun.

#### 4.2.2. Répartition par statut

645. Le personnel du METL est régi par une multitude de statuts, avec une prédominance des statuts des corps techniques. La répartition des fonctionnaires, par statut, est illustrée dans le tableau suivant :

**Tableau n°51 : Répartition du personnel du METL par statut**

Grade	Effectif	En %
Adjoint technique	2254	35,6
Technicien	2093	33,0
Ingénieur et Architecte	919	14,5
Administrateur	495	7,8
Adjoint administratif	354	5,6
Rédacteur	103	1,6
Enseignant chercheur	101	1,6
<b>Autres</b>	16	0,3
<b>Total général</b>	<b>6335</b>	<b>100,0</b>

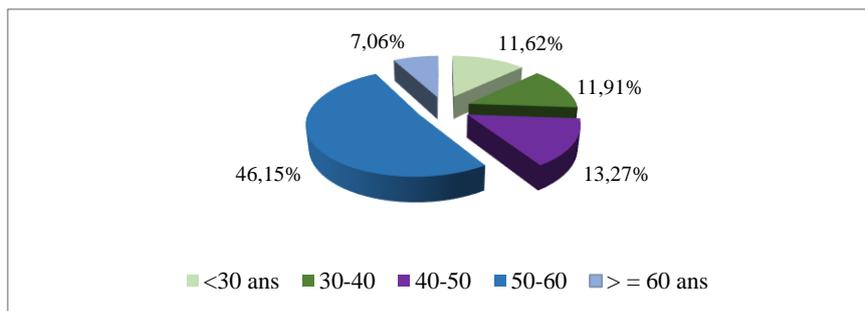
**Source des données : METL**

646. Près de 69% de l'effectif est constitué de techniciens et d'adjoints techniques. Les ingénieurs et architectes représentent 14,51% de l'effectif total. Ainsi, la filière technique représente plus de 83% du personnel du METL. Les administrateurs et les adjoints administratifs représentent respectivement 7,8% et 5,6% du total.

#### 4.2.3. Répartition par tranche d'âge

647. Le personnel du METL est caractérisé par une ancienneté relativement marquée. Les fonctionnaires âgés de moins de 40 ans représentent 23% de l'effectif seulement. Le graphique ci-après donne la répartition de l'effectif total par tranche d'âge :

**Graphique n°15 : Effectif du personnel du METL par tranche d'âge en 2016**



**Source des données : METL**

648. La répartition des effectifs du METL par tranche d'âge montre que ces effectifs sont concentrés dans les tranches d'âge supérieures à 50 ans. En effet, plus de 7% sont âgés de plus de 60 ans, et 34,46% sont âgés de plus de 55 ans, soit à moins de huit ans de l'âge de la retraite. Cette situation pose la question de la capacité du Ministère à remplacer ses effectifs aussi bien en termes de nombre qu'en termes de profils.

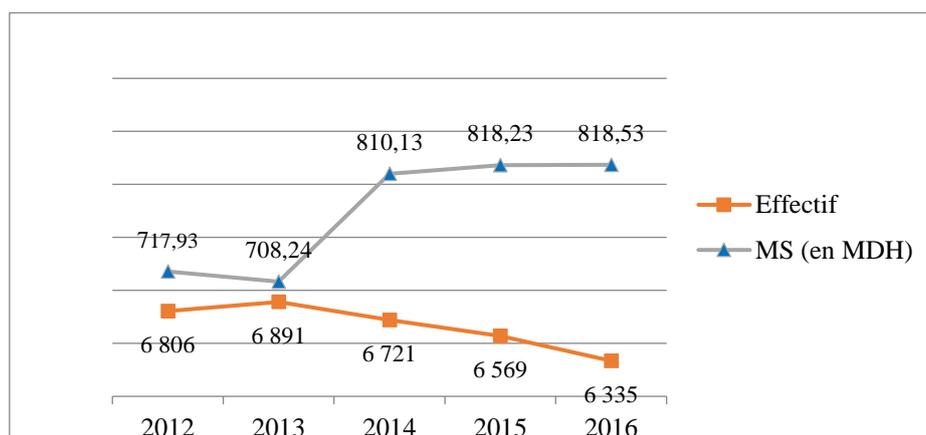
649. La pyramide des âges montre une forte tendance à la vieillesse et les départs à la retraite sont estimés à 350 par an<sup>1</sup>. Toutefois, selon les responsables RH du METL, le nombre de postes budgétaires réservés au département ne suffit même pas à remplacer les départs (300 en 2013, 200 en 2014 et 350 en 2015).

#### 4.3. Masse salariale

650. Sur la période 2012-2016, la masse salariale du METL est passée de 717,93 à 818,53 MDH au moment où les effectifs du personnel ont diminué de 6 806 à 6 335. Ainsi, la masse salariale a évolué de 14,02% au moment où l'effectif du personnel a diminué de 6,92%. L'évolution de l'effectif et des crédits du personnel est illustrée dans le graphique suivant :

<sup>1</sup>METL, Rapport détaillé sur les besoins prioritaires du Ministère en termes de ressources humaines entre 2016 et 2018, mai 2015.

**Graphique n°16 : MS et effectif du personnel du METL entre 2012 et 2016**



**Source des données : lois de finances et METL**

651. Le décalage entre l'évolution de l'effectif et celle de la masse salariale, surtout depuis 2013, est le reflet de l'évolution importante des niveaux de rémunération. Cette évolution est due principalement aux revalorisations salariales ayant bénéficié au personnel de l'Etat en général, surtout en 2012, et aux avancements de grade et d'échelon qui mobilisent chaque année des budgets importants. Ainsi, à titre d'exemple, le salaire mensuel moyen des ingénieurs et architectes (14,51% de l'effectif) est passé de 10 178 à 13657 DH entre 2007 et 2015, celui des administrateurs (7,81% de l'effectif) est passé de 8 384 à 9 996 DH sur la même période.

#### **4.4. Procédures de recrutement et gestion prévisionnelle**

652. D'après les responsables RH du METL, l'allocation du budget est souvent déconnectée du processus de détermination des besoins en RH, en ce sens que c'est la logique budgétaire qui prévaut.

##### **4.4.1. Processus de recrutement**

653. Concernant le processus de recrutement, le système en vigueur n'est pas adapté au recrutement de profils strictement nécessaires aux besoins du département en ce sens que le ministère est contraint de recruter dans un grade donné et non pour pourvoir un emploi déterminé.

654. Le Ministère trouve des fois des difficultés pour recruter certains profils. C'est le cas par exemple des ingénieurs de génie civil durant des périodes où ces profils se trouvent plus demandés dans le secteur privé qui offre des rémunérations meilleures que le secteur public. En revanche, le Ministère reçoit un nombre élevé de candidatures lors du recrutement dans d'autres statuts. A ce titre, pour certaines spécialités, comme celle de "gestion d'entreprise" le nombre dépasse des fois les 10 000 candidats, ce qui pose un problème de la logistique pour gérer l'organisation des concours.

655. Au sujet de la contractualisation dans la fonction publique, les responsables RH du METL estiment opportun de recruter par voie de contrat, dans la catégorie des agents. Par contre, ce mode de recrutement a été jugé inadapté pour les emplois qui sont au cœur des métiers du Ministère.

#### **4.4.2. Gestion prévisionnelle des effectifs**

656. Le METL fait partie des départements les plus avancés en matière de démarche REC. Toutefois, les efforts du département en la matière se heurtent à la rigidité du système de carrière en vigueur dans la fonction publique, ce qui réduit la portée de la mise en pratique de ladite démarche. Ainsi, le recrutement, comme les autres aspects de la GRH continuent à être opéré dans le système des statuts.

657. Concernant les prévisions en termes de RH, à l'horizon 2018, le Ministère estime ses besoins prioritaires à 2 840 fonctionnaires<sup>1</sup> dont 71% pour les services extérieurs. Ces besoins concernent principalement les directions sectorielles, notamment la direction des routes (1 397), la direction du transport routier et de la sécurité routière (525), la direction des équipements publics (263) et la direction des ports et du domaine public maritime (228).

#### **4.5. Avancement et promotion**

658. Le système d'évaluation et de promotion connaît les mêmes incohérences que dans les autres départements. Selon les responsables RH du METL, l'évaluation tend vers un nivellement par le haut en ce sens que la moyenne des notes accordées oscille entre 18 et 19,5 sur 20, ce qui ne permet pas de différencier les profils sur la base de la performance.

659. Ce système pose également plusieurs contraintes, telle la périodicité rigide des moments de l'évaluation qui engendre une grande charge de travail et une paperasse importante à gérer dans un délai court. De plus, il y a un manque de rigueur dans l'élaboration des rapports d'évaluation, et il s'avère difficile de les retourner aux services qui les ont élaborés en raison de l'absence d'un référentiel partagé et surtout de critères d'évaluation précis et vérifiables.

660. Afin de mettre en place un système de motivation par la reconnaissance de la performance, le METL vient de lancer une étude visant la conception dudit système. La réalisation de cette étude, non encore achevée à la date du 02 décembre 2016, a été confiée à un cabinet marocain pour un montant de 1,93 MDH.

661. Sans remettre en cause l'utilité d'une telle démarche, il importe de souligner que les systèmes d'évaluation et de motivation gagneraient en efficacité par l'établissement de liens directs avec le système de rémunération. Or, les systèmes actuels reposent quasi-exclusivement sur l'ancienneté et demeurent déconnectés des autres aspects de la GRH.

#### **4.6. Système de rémunération**

662. Le système de rémunération en vigueur est le même qui régit l'ensemble du personnel de la fonction publique. Ce système ne permet pas de rétribuer et de motiver les profils performants. A l'instar de plusieurs départements, le METL a instauré des primes spécifiques sous forme d'indemnités de déplacement. Toutefois, ces "primes" sont devenues systématiques et le fait qu'elles soient servies à l'ensemble des fonctionnaires d'une catégorie donnée ne permet plus de remplir les objectifs de motivation et de rétribution des compétences.

---

<sup>1</sup> METL, « Rapport détaillé sur les besoins prioritaires du Ministère en termes de ressources humaines entre 2016 et 2018 », mai 2015.

663. Les responsables des RH ont exprimé leur souhait de mettre en place un système de rémunération avec une partie variable, à même d'inciter à plus de performance, mais la réussite d'un tel système est conditionnée par l'existence d'un système d'évaluation rigoureux, avec des critères précis.

#### 4.7. Formation continue

664. Le METL a inclus la formation continue dans son plan stratégique 2012-2016 où elle est déclinée au niveau du plan d'action de la DRH à travers le pilier "Renforcement des capacités". L'intérêt accordé à cette activité se trouve justifié au METL par un contexte marqué par des départs massifs ces dernières années, l'importance des départs prévisionnels en retraite et l'insuffisance des recrutements.

665. Le programme de formation des responsables et des cadres est conçu et réalisé au niveau central. Celui des agents de maîtrise est déconcentré au niveau des directions régionales et exécuté au niveau des directions provinciales. D'après la DRH, l'effectif relativement limité des cadres au niveau déconcentré ne justifie pas la déconcentration de leur formation. Le tableau suivant donne les volumes des crédits de la formation et le nombre des bénéficiaires entre 2010 et 2016 :

**Tableau n°52 : Crédits et bénéficiaires de la formation continue du METL (2010-2016)**

Année	Dépenses de la formation continue <sup>1</sup>		Effectif des bénéficiaires	Dont personnel des services extérieurs
	En MDH	En % de la MS		
2010	17,52	2,65	3 377	1 467
2011	12,29	1,85	3 387	1 389
2012	11,50	1,60	2 668	996
2013	11,28	1,59	2 462	1 007
2014	10,62	1,31	3 319	1 446
2015	10,50	1,28	3 213	1 594
2016	NC		993	329

**Source des données : METL, octobre 2016**

666. Sur la période 2010-2015, les crédits alloués (crédits engagés) à la formation continue représentent en moyenne 1,7% de la masse salariale. Bien que ce taux moyen soit supérieur à la moyenne nationale (inférieure à 1), il reste encore faible par rapport à ce qui est observé dans d'autres pays<sup>2</sup>.

667. Concernant les effectifs des bénéficiaires, bien que les fonctionnaires des services extérieurs constituent plus des deux tiers de l'effectif total, ils bénéficient relativement moins de la formation continue comparativement au personnel des services centraux. Ce constat reflète une vision répandue dans l'Administration marocaine qui a tendance à accorder plus d'intérêt aux entités centrales. Il reflète également une dynamique de déconcentration encore faible par rapport aux discours avancés.

<sup>1</sup>Il s'agit des crédits engagés.

<sup>2</sup>La France, par exemple, consacre une part de 7% de la masse salariale à la formation continue de ses fonctionnaires.

#### **4.8. Horaires de travail**

668. D'après les responsables du METL, les horaires réglementaires du travail ne sont pas systématiquement respectés. Le système de contrôle d'accès n'est pas généralisé à toutes les structures du département, d'où l'impossibilité de donner des estimations sur les charges horaires effectivement accomplies par les fonctionnaires. Les responsables RH ont évoqué, à ce titre, le problème de l'inefficacité des procédures juridiques en vigueur pour sanctionner l'absence irrégulière des fonctionnaires. Ainsi, en l'absence de mesures rigoureuses pour imposer la présence régulière au sein de l'Administration, le temps effectif de travail demeure largement méconnu.

## **5. Département de l'Agriculture**

669. Le Département de l'Agriculture est chargé, essentiellement, d'élaborer et de mettre en œuvre la politique gouvernementale dans le domaine de l'agriculture et du développement rural<sup>1</sup>.

### **5.1. Organisation**

670. L'organisation de ce département est fixée le décret n°02.09.168 qui dispose dans son article 4 que le Ministère comprend, outre le cabinet du Ministre, un Conseil général du développement agricole, une Administration centrale et des services extérieurs.

#### **5.1.1. Au niveau central**

671. L'Administration centrale se compose d'un Secrétariat général et de neuf directions dont une chargée des RH. L'organisation et les missions des divisions et services placés sous chacune de ces directions sont fixées par arrêté du Ministre de l'Agriculture et des pêches maritimes (arrêté n°1036.09 du 21 mai 2009).

#### **5.1.2. Au niveau déconcentré**

672. L'organisation des services déconcentrés est fixée par l'arrêté du Ministre de l'Agriculture et des pêches maritimes n°3963.15 du 27 novembre 2015. Selon ledit arrêté, les services déconcentrés sont constitués de directions régionales au nombre de 12, et au niveau de chaque province ou préfecture, des directions provinciales, des centres régionaux d'insémination artificielle, et des établissements de l'enseignement agricole et de la recherche.

673. En outre, le département exerce sa tutelle sur 23 établissements publics, dont les offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA), au nombre de 09, l'Agence pour le développement agricole (ADA), l'Agence nationale pour le développement des zones oasiennes et de l'arganier (ANDZOA), la société de productions biologiques, pharmaceutiques et vétérinaires (BIOPHARMA), l'Etablissement autonome de contrôle et de coordination des exportations (EACCE), l'Ecole Nationale d'Agriculture (ENA), ...

### **5.2. Effectifs du personnel**

674. En 2016, l'effectif du personnel du département de l'Agriculture s'élève à 4 383 fonctionnaires<sup>2</sup>. Le déploiement de cet effectif montre une concentration au niveau central ainsi que des déséquilibres régionaux.

#### **5.2.1. Répartition régionale**

675. Parmi les 4 383 fonctionnaires du département, 1 118 exercent au niveau de l'Administration centrale, soit un taux de 25,51% de l'effectif total. La répartition de cet effectif par entité est illustrée dans le tableau suivant :

---

<sup>1</sup>L'organisation et les missions du Département de l'Agriculture sont précisées par le décret n°02.09.168 du 21 novembre 2009, tel qu'il a été modifié par le décret n°02.12.625 du 08 février 2013 et par le décret n°02.14.855 du 20 février 2015.

<sup>2</sup>Situation arrêtée au 22 juillet 2016.

**Tableau n°53 : Répartition régionale du personnel du département de l'Agriculture en 2016**

Région	Effectif	En %
Services centraux	1 118	25,51%
Ecole nationale forestière des ingénieurs	72	1,64%
Souss-Massa	178	4,06%
Beni Mellal-Khenifra	305	6,96%
Guelmim Oued Noun	107	2,44%
Rabat-Salé-Kenitra	445	10,15%
Laayoune-Sakia El Hamra	140	3,19%
Marrakech-Safi	323	7,37%
Fès-Meknès	612	13,96%
Dakhla-Oued Eddahab	38	0,87%
L'Oriental	248	5,66%
Casablanca-Settat	325	7,42%
Tanger-Tetouan-Al Hoceima	287	6,55%
Deraa-Tafilalt	45	1,03%
Autres <sup>1</sup>	57	1,30%
Personnel mis à disposition	83	1,89%
<b>Total</b>	<b>4 383</b>	<b>100%</b>

**Source des données : Département de l'Agriculture**

676. Les régions les plus dotées en personnel sont celles de Fès-Meknès avec 612 fonctionnaires, Rabat-Salé-Kenitra avec 445 fonctionnaires et Casablanca-Settat avec 325 fonctionnaires, soit respectivement des taux de 13,96%, 10,15% et 7,42% de l'effectif total.

677. Par ailleurs, l'effectif du département de l'Agriculture comprend 83 fonctionnaires qui sont mis à la disposition d'autres administrations et 57 fonctionnaires qui ne sont pas affectés dans des postes d'emploi.

678. Dans l'ensemble, ce sont les régions connues pour leur vocation agricole qui ont les effectifs les plus importants (612 à la région Fès-Meknès, 323 à Marrakech-Safi, 305 à Béni Mellal-Khenifra, et 287 à Tanger-Tetouan-Al Hoceima). Toutefois, certaines régions bien qu'à vocation agricole, connaissent des effectifs moins importants telle que la région de Souss-Massa avec 178 fonctionnaires, soit 4,06% de l'effectif total seulement, alors qu'elle contribue à hauteur de 8,91%<sup>2</sup> au PIB agricole national.

679. Sachant que le Département de l'Agriculture estime ses besoins en RH à 2 755 fonctionnaires, il importe, en premier lieu, de revoir cette répartition à la lumière du potentiel agricole de chaque région et sur la base d'une identification précise des missions de chaque catégorie de fonctionnaires (en tenant compte aussi du personnel des organismes sous tutelle tels que les offices régionaux de mise en valeur agricole). A ce titre, il importe de saisir l'opportunité offerte par les départs prévisionnels importants, en raison de l'ancienneté des fonctionnaires de ce département.

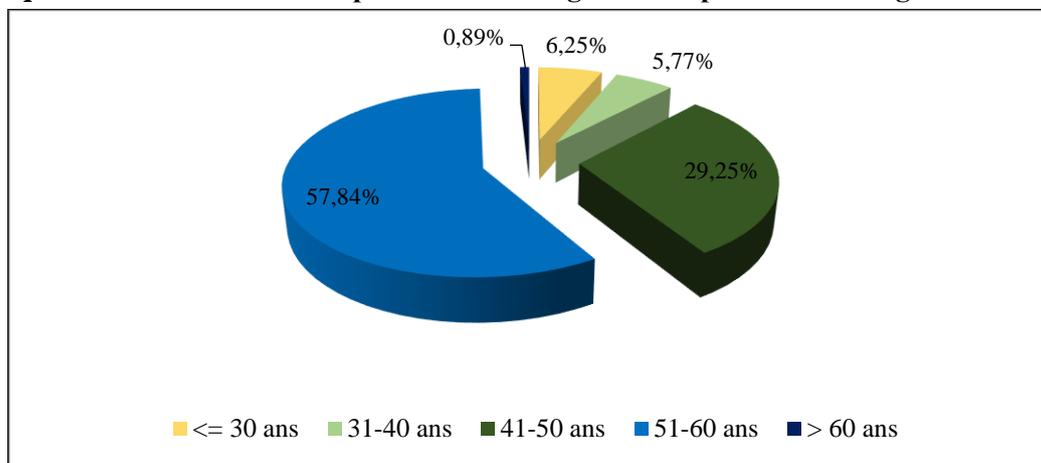
<sup>1</sup>Il s'agit de fonctionnaires relevant des provinces du sud, qui ont été recrutés, au cours des années 1980, et affectés au niveau de certaines administrations.

<sup>2</sup>En 2013, le PIB agricole de la région Souss-Massa s'élève à 10 070 MDH représentant 8,91% du PIB agricole national qui a atteint 113 128 MDH la même année (selon le Haut-commissariat au Plan, Site de la direction régionale d'Agadir)

### 5.2.2. Répartition par tranche d'âge

680. La répartition des fonctionnaires du département de l'Agriculture par tranche d'âge montre que plus de la moitié de l'effectif sont âgés de 51 ans et plus. Le graphique suivant donne cette répartition pour l'année 2016 :

**Graphique n°17 : Personnel du département de l'Agriculture par tranche d'âge en 2016**



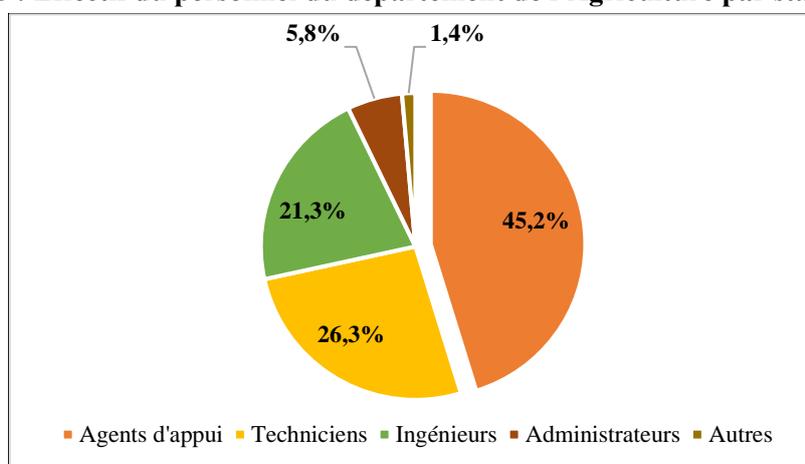
Source des données : Département de l'Agriculture (traitement Cour des comptes)

681. La pyramide des âges présente une tendance à la vieillesse. En effet, près de 59% des fonctionnaires sont âgés de plus de 51 ans, soit moins de 12 ans à la retraite. Si cette tendance appelle des mesures pour assurer un transfert du savoir-faire du personnel partant aux prochaines recrues, elle présenterait néanmoins une opportunité pour le renouvellement des profils sur des bases plus rationnelles à même de parvenir à un effectif proportionnel aux besoins du département tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

### 5.2.3. Répartition par statut

682. Le personnel du département de l'Agriculture est régi par une multitude de statuts, avec une prédominance des agents d'appui. La répartition des fonctionnaires, par statut, est illustrée dans le graphique suivant :

**Graphique n°18 : Effectif du personnel du département de l'Agriculture par statut en 2016**



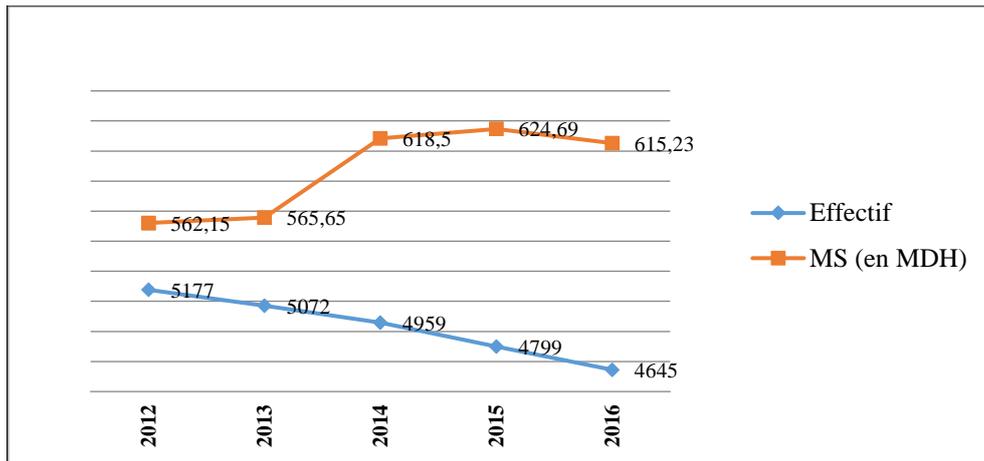
Source des données : Département de l'Agriculture

683. La répartition par statut montre que le personnel du département, compte 1983 agents d'appui, soit 45% de l'effectif total. Les ingénieurs et les techniciens représentent respectivement 21,26% et 26,33% de l'effectif.

### 5.3. Masse salariale

684. La masse salariale du Département de l'Agriculture s'élève en 2016 à 615,23 MDH contre 562,15 MDH en 2012, soit une évolution de 9,45% sur la période considérée. Le tableau suivant illustre cette évolution en comparaison avec celle des effectifs du personnel :

**Graphique n°19 : MS et effectif du personnel de l'Agriculture entre 2012 et 2016**



**Source des données : Département de l'Agriculture**

685. A l'instar des autres secteurs publics, les dépenses du personnel augmentent malgré la baisse des effectifs. Ainsi, entre 2012 et 2016, la masse salariale a évolué de 9,45% au moment où l'effectif du personnel a baissé de 10,28%. Cette dichotomie reflète une augmentation plus marquée des niveaux de rémunération du personnel.

686. Pour les responsables RH du Département, un système de rémunération avec partie variable liée au rendement, permettrait éventuellement de contribuer à la motivation des compétences.

### 5.4. Procédures de recrutement et gestion prévisionnelle des effectifs

#### 5.4.1. Processus de recrutement

687. Le processus de recrutement rencontre certaines difficultés dans la mise en œuvre. Parmi ces difficultés, la multitude des appellations des options ou des spécialités figurant sur les diplômes des candidats, ce qui pose un problème lors de l'établissement des arrêtés d'ouverture des concours et lors de la validation des dossiers de candidature.

688. En raison du nombre élevé de candidats, les responsables des ressources humaines au niveau du département ont signalé l'absence d'une plateforme informatisée pour la réception des dossiers et la présélection des candidats. Des insuffisances ont été citées également, au niveau de la gestion des concours, comme le manque de formation appropriée pour la maîtrise de ce processus au niveau des RH dédiées à cette gestion.

#### 5.4.2. Gestion prévisionnelle des effectifs

689. Le département de l'Agriculture s'est lancé depuis 2010 dans l'élaboration du REC. Toutefois, l'usage de ce référentiel dans la mise en place de la GPEEC et dans la gestion du

recrutement, de l'évaluation et le lien avec la formation continue n'ont pas été prouvés. La mise en œuvre d'une telle démarche se heurte encore à la rigidité du système des statuts de la fonction publique souvent en déconnexion avec la notion de l'emploi, telle que suggérée par la démarche REC.

690. Bien que le département de l'agriculture ait répondu que la GPEEC est mise en place, il ne dispose pas d'une estimation, dûment arrêtée, des effectifs nécessaires pour le fonctionnement optimal de ses structures.

691. En l'absence d'une évaluation précise de la charge de travail et des normes d'encadrement, le département se limite à des hypothèses des effectifs requis pour les DRA et les DPA, en fonction de la charge de travail (charge importante/charge modérée) estimée sur la base de l'importance relative des plans agricoles régionaux. Pour une charge de travail importante, les responsables des RH estiment par exemple, le besoin en ingénieurs à 40 dans une DRA et à 12 dans une DPA, contre 20 et 09 respectivement pour une charge de travail modérée. Il s'agit, ainsi, d'une estimation sommaire qui ne découle pas d'une détermination précise des missions assignées à chaque fonctionnaire à même de définir une taille optimale des structures en termes de ressources humaines.

### 5.5. Formation continue

692. Entre 2008 et 2016, les crédits alloués à la formation continue par le département de l'Agriculture ont atteint un montant total de 93,99 MDH. Ce budget a été engagé à hauteur de 71,84% jusqu'à fin 2015. Le tableau suivant donne le détail de ces dépenses ainsi que les effectifs des bénéficiaires :

**Tableau n°54 : Dépenses de la formation au département de l'Agriculture (2008-2016)**

Année	Crédits alloués à la FC (en MDH)	Crédits consommés (en MDH)	Effectif des bénéficiaires
2008	1,5	0,34	90
2009	3 ,00	0,84	240
2010	16 ,00	11,40	2 485
2011	15,62	13, 92	3 968
2012	14,84	12,15	3 192
2013	13,46	5,51	995
2014	7,07	5,88	1 152
2015	12,50	10,29	2 176
2016	10,00	NC	NC
<b>Total</b>	93, 99	60, 34	-

**Source : DRH du Département de l'Agriculture**

693. Selon la DRH du département, les actions de la formation continue découlaient d'un schéma directeur 2010-2015 qui constituait une feuille de route quinquennale, regroupant les actions de formation retenues dans le cadre du plan "Maroc vert". Toutefois, l'analyse de l'évolution des crédits alloués à la formation continue ainsi que des dépenses engagées, permet de remarquer que ces budgets sont arrêtés d'une façon approximative.

694. A titre d'exemple, en 2013, sur une enveloppe prévue de 13,46 MDH, seul un montant de 5,51 MDH a été dépensé, soit 41% du budget prévu. Pour les autres années, les données du tableau ci-dessus montrent une instabilité dans l'évolution des crédits et des dépenses effectives

en matière de formation continue. Entre 2008 et 2010 par exemple, ces crédits sont passés de 1,5 à 16 MDH, ils ont baissé à 7,07 MDH en 2014, puis augmenté à 12,5 MDH en 2015<sup>1</sup>. En outre, la part du budget alloué à la formation continue par rapport à la masse salariale est passée de 3,02% en 2010 à 1,64% en 2016.

### **5.6. Avancement et promotion**

695. Selon les responsables RH du département, les cinq éléments d'évaluation prévus par le décret n°02.05.1367, relatif à l'évaluation du rendement des fonctionnaires, constituent une contrainte puisqu'ils ne sont pas adaptés à toutes les catégories du personnel. A titre d'exemple, l'évaluation des critères liés à la recherche et l'innovation n'est pas pratique pour les catégories d'appui.

696. Globalement, d'après les responsables des RH au département, le système actuel d'évaluation ne permet pas une évaluation convenable des profils des fonctionnaires, car il ne permet pas de rendre compte de la réalité des profils dans l'Administration.

697. En l'absence de critères objectifs et d'indicateurs pertinents pour l'évaluation, cette dernière devient une tâche marquée par une marge de subjectivité chez les responsables qui en ont la charge. D'après la DRH, la moyenne des notes octroyées durant les années 2013, 2014 et 2015 avoisine 18 sur 20. Ainsi, le processus d'évaluation du rendement des fonctionnaires perd de sa pertinence dès lors qu'il n'aboutit pas à distinguer les profils performants de ceux qui ne s'acquittent pas pleinement de leurs missions.

### **5.7. Horaires de travail**

698. La charge horaire réglementaire au Département de l'Agriculture est celle en vigueur pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat. Le système de contrôle d'accès n'est pas généralisé à toutes les entités du Département, d'où l'impossibilité de contrôler la présence des fonctionnaires dans les lieux du travail. Ainsi, en l'absence d'outils de mesure précise de la charge horaire effective, le département ne dispose pas de moyens pour quantifier les charges horaires accomplies réellement par chaque fonctionnaire.

---

<sup>1</sup>En 2010, la masse salariale du département de l'Agriculture était de 529,99 MDH (source : DRH du département de l'Agriculture).

## **6. Département de l'Énergie et des mines**

699. Le Département de l'énergie, des mines (DEM) est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique gouvernementale dans le domaine de l'énergie, des mines et de la géologie<sup>1</sup>.

### **6.1. Organisation**

700. L'organisation du DEM est fixée par le décret n°02.14.541 qui dispose dans son article 2 que le Département comprend, outre le cabinet du Ministre, une Administration centrale et des services déconcentrés.

#### **6.1.1. Au niveau central**

701. L'Administration centrale se compose d'un Secrétariat général, de l'inspection générale et de huit directions centrales dont une chargée des ressources, des affaires générales et du système d'information, qui est chargée de la GRH. L'organisation de ces directions est fixée par arrêté du Ministre de l'énergie, des mines, de l'Eau et de l'environnement (arrêté n°4541.14 du 23 décembre 2014).

#### **6.1.2. Au niveau déconcentré**

702. Les services déconcentrés sont créés et leur organisation est fixée par arrêté du Ministre de l'énergie, des mines, de l'Eau et de l'environnement. Ainsi, l'arrêté n°247.06 du 06 février 2006 dispose dans son article premier que les services extérieurs du département comprennent des directions régionales et des directions provinciales. Ledit arrêté fixe le nombre, l'organisation et le ressort territorial de ces directions.

703. En outre, le département exerce sa tutelle sur neuf établissements publics, à savoir :

- l'Office chérifien des phosphates (OCP) ;
- l'Office national de l'Electricité et de l'Eau potable (ONEE) ;
- l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (ADEREE) ;
- l'Office national des hydrocarbures et des mines (ONHYM) ;
- le Centre national de l'énergie, des sciences et techniques nucléaires (CNESTEN) ;
- l'Agence marocaine de l'énergie solaire (MASEN) ;
- l'Institut de recherche en énergie solaire et en énergies renouvelables (IRESEN) ;
- la société d'investissement énergétique (SIE) ;
- l'Ecole nationale supérieure des mines de Rabat (ENSMR).

### **6.2. Effectifs du personnel**

704. Au 31 décembre 2016, l'effectif du personnel du DEM s'élève à 769 fonctionnaires. Le déploiement de cet effectif laisse apparaître une concentration au niveau central, tandis que la pyramide des âges montre une tendance à la vieillesse.

---

<sup>1</sup>Les missions du DEM sont précisées par le décret n°02.14.541 du 15 janvier 2015.

### 6.2.1. Répartition régionale

705. Parmi les 769 fonctionnaires du DEM, 424 fonctionnaires exercent dans l'Administration centrale, soit un taux de 55,14%, et 345 dans les services extérieurs. Le tableau suivant donne la répartition de cet effectif par région :

**Tableau n°55 : Répartition régionale de l'effectif du personnel du DEM**

Région	Effectif	En %
Services centraux	424	55,14%
Marrakech-Safi	73	9,49%
Fès-Meknès	43	5,59%
L'Oriental	42	5,46%
Laayoune-Sakia El Hamra	40	5,20%
Béni Mellal-Khenifra	33	4,29%
Rabat-sale-Kenitra	24	3,12%
Tanger-Tetouan-Al Hoceima	23	2,99%
Casablanca-Settat	20	2,60%
Draa-Tafilalet	20	2,60%
Souss-Massa	18	2,34%
Guelmim-oued Noun	7	0,91%
Eddakhla-Oued Eddahab	3	0,39%
<b>Total</b>	<b>769</b>	<b>100%</b>

**Source des données : DEM, octobre 2016**

706. La répartition territoriale du personnel du DEM montre qu'en plus de la concentration de l'effectif au niveau central (55,14%), une part de 25,75% de l'effectif est concentrée dans quatre régions, il s'agit des régions de Marrakech-Safi (9,49%), de Fès-Meknès (5,59%), de l'Oriental (5,46%) et de Laayoune-Sakia El Hamra (5,20%). Ainsi, les huit autres régions disposent ensemble de 19,11% seulement de l'effectif total.

### 6.2.2. Répartition par tranche d'âge

707. En termes d'âge, l'effectif des fonctionnaires du DEM est concentré dans la tranche d'âge de 48 à 59 ans (518) comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n°56 : Répartition de l'effectif du personnel du DEM par tranche d'âge**

Tranche d'âge	Effectif	%
< 30 ans	81	10,54%
30-41 ans	71	9,24%
42-47 ans	92	11,97%
48-53 ans	215	27,96%
54-59 ans	303	39,41%
>= 60 ans	7	0,91%
<b>Total</b>	<b>769</b>	<b>100%</b>

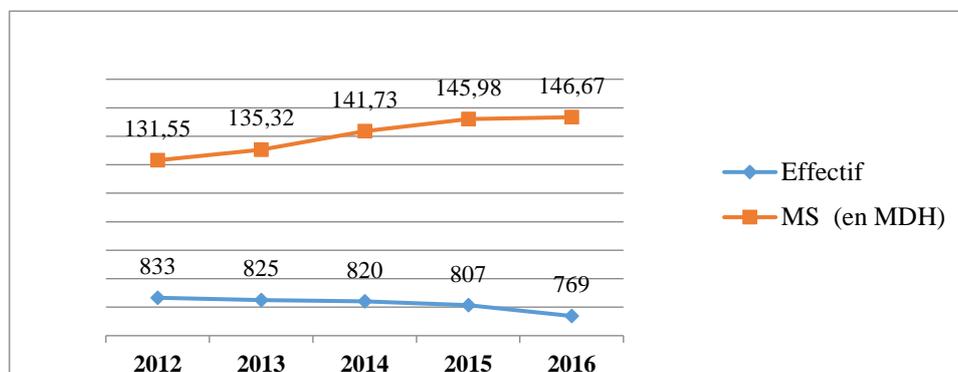
**Source des données : DEM, octobre 2016**

708. La pyramide des âges des fonctionnaires du DEM montre que plus de 68% des fonctionnaires ont un âge supérieur à 48 ans. Près de 40% de l'effectif sont âgés de plus de 54 ans, soit moins de huit ans de la retraite. Cette situation constitue une opportunité pour le renouvellement des profils sur la base d'une délimitation précise des différentes missions assignées au département, à même de parvenir à un effectif qui répond exactement aux besoins du département en termes quantitatifs et qualitatifs.

### 6.3. Masse salariale

709. La masse salariale de ce département s'élève en 2016 à 146,67 MDH contre 131,55 MDH en 2012. Parallèlement, l'effectif du personnel est passé de 833 à 769 sur la période considérée. Le graphique suivant illustre ce décalage dans l'évolution de l'effectif du personnel et celle de la masse salariale :

**Graphique n°20 : MS et effectif du personnel du DEM entre 2012 et 2016**



**Source des données : DEM, octobre 2016**

710. Entre 2012 et 2016, la masse salariale du DEM est passée de 131,55 à 146,67 MDH, soit une évolution de 11,5%. En revanche, l'effectif du personnel est passé de 833 à 769, soit une diminution de 7,69%. Ce décalage serait dû à un niveau de rémunération, de plus en plus élevé, du personnel du fait des augmentations annuelles au titre des avancements de grade et d'échelon.

### 6.4. Recrutement et gestion prévisionnelle

#### 6.4.1. Détermination des besoins et processus de recrutement

711. D'après les responsables du DEM, chaque année, pour identifier les besoins en RH, des lettres sont envoyées à toutes les directions du Département. Ces besoins sont validés par la hiérarchie avant de faire l'objet d'un envoi officiel au MEF (Direction du Budget). A ce titre, le DEM estime que les postes budgétaires qui lui sont attribués restent insuffisants par rapport à ses besoins.

712. Le recrutement par voie de concours reste le principe général et la majorité des concours sont organisés pour recruter dans trois corps interministériels, à savoir les ingénieurs, les administrateurs et les techniciens.

713. Concernant le recrutement par voie de contrat, le département n'a pas encore identifié les postes d'emploi qui pourraient être comblés par cette voie de recrutement.

#### 6.4.2. Gestion prévisionnelle des effectifs

714. Le département avait élaboré son référentiel des emplois et des compétences dans le cadre du PARAP. Ce référentiel a fait l'objet d'une actualisation en 2014 à travers le marché n°04/2014, pour un montant de 3,3 MDH. L'objet dudit marché était de réaliser une étude pour l'actualisation du référentiel des emplois et des compétences et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences au niveau du département.

Toutefois, l'utilité de cette étude n'a pas été prouvée dans la mesure où c'est toujours la gestion classique du personnel qui prévaut. Ainsi, en dehors des estimations découlant des prévisions des départs annuels à la retraite, le Département ne dispose pas d'une estimation de ses besoins par rapport aux missions qui lui sont assignées, et le recrutement se fait toujours dans le cadre des statuts interministériels.

715. L'absence d'une estimation des besoins en RH et d'une maîtrise de la consistance de chaque emploi au sein du département traduit une gestion des RH déconnectée des besoins réels et axée plutôt sur le remplacement des postes vacants. Ce constat confirme que le chantier de la GPEEC reste limité à la réalisation des études qui demeurent sans suite et sans impact sur l'organisation de l'Administration et sur la GRH en son sein.

### 6.5. Formation continue

716. Entre 2009 et 2015, les dépenses relatives à la formation continue dans le DEM ont atteint un montant total de 6,025 MDH, pour un nombre de bénéficiaires qui s'élève à 1 149 fonctionnaires. En pourcentage de la masse salariale, ces dépenses ont constitué 0,17% en 2015 et ils ont atteint au maximum un taux de 0,28% en 2014. Le tableau suivant donne le montant de ces dépenses par année ainsi que les effectifs des bénéficiaires :

**Tableau n°57 : Dépenses de la formation continue du DEM entre 2009 et 2015**

Année	Montants (en DH)	Effectif des bénéficiaires	NB de jours de formation
2009	456 960	NC	NC
2010	1 953 800	NC	NC
2011	2 583 528	448	1 951
2012	45 000	470	2 628
2013	349 000	77	312
2014	398 160	154	511
2015	238 410	NC	NC
<b>Total</b>	<b>6 024 858</b>	<b>1 149</b>	<b>5 402</b>

**Source des données : DEM, octobre 2016**

717. Les dépenses relatives à la formation continue n'ont pas suivi une évolution régulière. Entre 2009 et 2010, elles ont été multipliées par quatre, et après un pic de 2,6 MDH en 2011. Ces dépenses ont chuté à 45 000 DH en 2012. Le rythme de ces dépenses dénote de l'absence d'une politique clairement définie en matière de formation continue.

718. Concernant les catégories des bénéficiaires, les prestations de formation bénéficient plus au personnel des catégories des responsables et des cadres. Le tableau suivant illustre la répartition des bénéficiaires de la formation continue, durant la période 2011-2014, selon le niveau d'encadrement dans les services centraux et les services extérieurs :

**Tableau n°58 : Bénéficiaires de la formation au DEM, selon le niveau d'encadrement (2011-2014)**

Thèmes de la formation		Transverse	Cœur de métier	Total
Volume de la formation (Nb de jours)		1 838	1 647	3 485
Répartition par catégorie de bénéficiaires	Responsable	816	496	1 312
	Cadre	813	768	1 581
	Maitrise	190	343	573
	Exécution	19	0	19

**Source des données : DEM, octobre 2016**

719. A partir des réponses du DEM au questionnaire envoyé par la Cour, il ressort que le recensement des besoins en formation n'est pas systématique. La dernière opération de ce genre a été menée en 2012 par la diffusion d'un questionnaire auprès des cadres du département. Les bénéficiaires sont désignés par leurs supérieurs hiérarchiques en tenant compte de leur profil par rapport aux thèmes de la formation retenus.

### **6.6. Avancement et promotion**

720. D'après les responsables des RH au département, le système actuel d'évaluation ne permet pas une évaluation convenable des profils des fonctionnaires, et notamment de leur performance au travail.

721. En l'absence de critères objectifs et d'indicateurs pertinents pour l'évaluation, cette dernière devient une tâche marquée par une marge de subjectivité chez les responsables qui en ont la charge.

722. En raison du lien entre l'évaluation et la promotion, le responsable hiérarchique note ses collaborateurs en tenant compte de leur situation sociale, ce qui engendre un glissement systématique dans le sens d'une notation donnant l'accès à un rythme rapide de promotion mettant ainsi sur pied d'égalité la performance de tous les fonctionnaires, ce qui aboutit, implicitement, à ignorer le mérite au travail. D'après la direction des ressources humaines, les moyennes des notes octroyées durant les années 2014, 2015 et 2016 ont été entre 19 et 19,5 sur 20. Ainsi, le processus d'évaluation du rendement des fonctionnaires n'aboutit pas à distinguer les profils performants de ceux qui ne s'acquittent pas pleinement de leurs missions.

### **6.7. Système de rémunération**

723. Le système de rémunération en vigueur au Département de l'Énergie et des mines est limité à la rémunération statutaire en vigueur pour tout le secteur de la fonction publique.

724. Le Département souhaiterait mettre en place un système de rémunération avec partie variable qui prendrait la forme de prime de performance par exemple ou encore l'octroi d'avantages en nature aux fonctionnaires méritants. Les responsables des RH du DEM estiment que la récompense pourrait prendre d'autres formes que l'aspect rémunération matérielle, telle que la reconnaissance des efforts.

### **6.8. Horaires de travail**

725. La charge horaire au DEM est celle prévue pour la fonction publique. Le Département dispose d'un système de contrôle d'accès, par pointage. Toutefois, ce système n'est pas généralisé aux services extérieurs en raison de son coût, jugé par les responsables du DEM, élevé par rapport au nombre restreint des fonctionnaires. L'Administration recourt au pointage des fonctionnaires en tenant un registre de présence.

726. Bien que le Département dispose d'outils de contrôle d'accès au niveau central, il n'a communiqué aucune donnée à la Cour sur les charges horaires effectivement accomplies par les fonctionnaires.

## **7. Département du Tourisme**

727. Le Ministère du Tourisme a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique gouvernementale en matière de tourisme. Son organisation et ses missions<sup>1</sup> sont précisées par le décret n°02.08.651 du 15 juin 2009.

### **7.1. Organisation**

728. L'organisation de ce département est fixée par le décret n°02.08.651 précité qui dispose dans son article 2 que le Ministère comprend, outre le cabinet du Ministre et l'inspection générale, une Administration centrale et des services déconcentrés.

#### **7.1.1. Au niveau central**

729. L'Administration centrale se compose d'un Secrétariat général et de trois directions dont une chargée des ressources et de la formation, en plus de la Direction de la stratégie et de la coopération, et la Direction de la réglementation, du développement et de la qualité. L'organisation et les missions des divisions et services placés sous chacune de ces directions sont fixées par l'arrêté du Ministre chargé du Tourisme (arrêté n°1582.09 du 15 juin 2009).

#### **7.1.2. Au niveau déconcentré**

730. L'organisation des services déconcentrés est fixée par l'arrêté du Ministre du Tourisme n°2768.94 du 12 juillet 1994, tel que modifié par l'arrêté n°987.97 du 30 mai 1997. Selon ledit arrêté, les services extérieurs du département du tourisme comprennent sept délégations régionales<sup>2</sup>, dont relèvent des délégations provinciales.

731. Les délégations régionales sont assimilées à des divisions de l'Administration centrale et comprennent chacune trois services dont un service des affaires générales chargé de la GRH, de l'établissement et de l'exécution du budget de la délégation régionale et des délégations préfectorales ou provinciales qui en relèvent.

732. En outre, le département exerce sa tutelle sur deux établissements publics, l'Office national marocain du tourisme (ONMT) et la Société marocaine de l'ingénierie touristique (SMIT).

## **7.2. Effectifs du personnel**

### **7.2.1. Répartition régionale**

733. En 2016, l'effectif du personnel du Ministère de Tourisme s'élève à 1 340 fonctionnaires dont 34,55% exercent au niveau de la région de Rabat-Salé-Kenitra. Le tableau suivant donne la répartition de ce personnel par région au titre de l'année 2016 :

---

<sup>1</sup> Il convient de préciser ici que depuis avril 2017, date d'investiture du nouveau Gouvernement, le portefeuille du Ministère chargé du Tourisme a été élargi au "transport aérien" qui relevait du METL. Le diagnostic dont il est question ici a été réalisé avant l'avènement de ce changement.

<sup>2</sup> Il s'agit des délégations régionales du : Nord-Ouest (Rabat), Centre (Casablanca), Centre-Nord (Fès), Centre-Sud (Meknès), l'Oriental (Oujda), Tensift (Marrakech), Sud (Agadir).

**Tableau n°59 : Répartition territoriale du personnel du Ministère du Tourisme**

Région	Effectif	%
Services centraux	330	24,6
Casablanca-Settat	235	17,5
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	189	14,1
Rabat- Salé-Kénitra	133	9,9
Fès-Meknès	121	9,0
Marrakech-Safi	96	7,2
Darâa-Tafilalet	76	5,7
Souss-Massa	60	4,5
L'oriental	52	3,9
Laayoune-Sakia El Hamra	22	1,6
Béni Mellal-Khénifra	13	1,0
Dakhla-Oued Eddahab	9	0,7
Guelmim-Oued Noun	4	0,3
<b>Total</b>	<b>1 340</b>	<b>100</b>

**Source des données : Département du Tourisme**

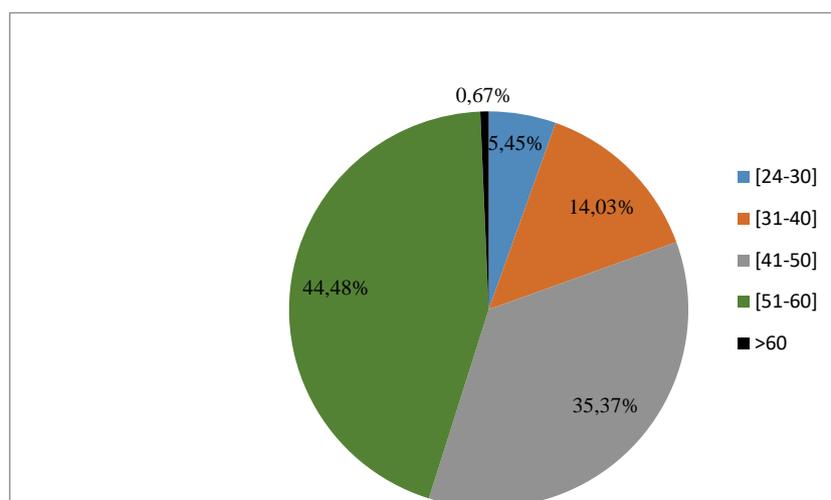
734. La répartition territoriale du personnel du Ministère de Tourisme montre que 52% de l'effectif sont concentrés au niveau des deux régions de Rabat- Salé-Kénitra (34,55%) et Casablanca-Settat (17,54%). En revanche, d'autres régions, bien qu'à vocation touristique, ne disposent que d'un effectif réduit. C'est le cas par exemple de la région de Beni Mellal-Khenifra avec 0,97% de l'effectif total et de la région de Sous-Massa avec une part de 4,48% de l'effectif. En général, les effectifs baissent en s'éloignant des grands centres pour atteindre 0,3% dans la région de Guelmim-Oued Noun et 0,67% dans la région de Dakhla-Oued Eddahab.

735. Il importe de revoir cette répartition à la lumière des potentiels touristiques de chaque territoire afin que l'Administration en charge du tourisme puisse servir effectivement et de près les missions qui lui sont assignées. A ce titre, il serait opportun de saisir l'opportunité des départs massifs à la retraite prévus au cours des prochaines années.

### **7.2.2. Répartition par tranche d'âge**

736. L'analyse de la pyramide des âges du personnel montre une tendance à la vieillesse, en effet, plus de 45% de l'effectif est âgé de plus de 51 ans, soit moins de 12 ans de la retraite, ce qui constitue une opportunité pour penser et mettre en œuvre un déploiement adéquat des effectifs à l'échelle territoriale. Le graphique ci-après donne la répartition des fonctionnaires du Tourisme par tranche d'âge :

**Graphique n°21 : Répartition du personnel du Ministère de Tourisme par tranche d'âge**

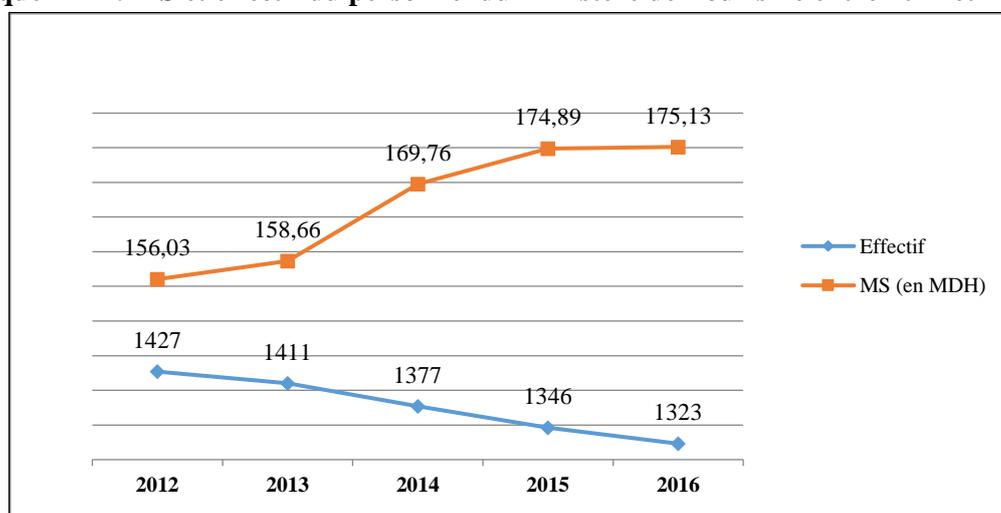


**Source des données : Département du Tourisme**

### 7.3. Masse salariale

737. La masse salariale constitue une part importante du budget du Ministère du Tourisme. En 2017, cette part a atteint un niveau de 24,71%<sup>1</sup>. Entre 2012 et 2016, cette masse salariale a enregistré une évolution continue en décalage avec celle des effectifs du personnel qui, en raison des départs à la retraite, sont en baisse depuis 2012, comme le montre le graphique suivant :

**Graphique n°22 : MS et effectif du personnel du Ministère de Tourisme entre 2012 et 2016**



**Source des données : Département du Tourisme**

738. Sur la période 2012-2016, la masse salariale est passée de 156,03 à 175,13 MDH, soit une évolution de 12,25%, au moment où l'effectif du personnel a baissé de 1 427 à 1 323, soit une régression de 7,29% sur la période considérée. Ce décalage s'explique, comme pour les autres départements, par l'importance des enveloppes budgétaires annuelles découlant des avancements de grade et d'échelon.

<sup>1</sup>Le budget du Ministère du Tourisme a atteint 695,82 MDH et les crédits du personnel s'élèvent à 171,91 MDH, soit un taux de 24,71%.

## **7.4. Recrutement et gestion prévisionnelle**

### **7.4.1. Détermination des besoins et processus de recrutement**

739. Le processus de détermination des besoins en ressources humaines commence par la détermination des besoins en matière de recrutement par les différentes structures du ministère et en tenant compte des chantiers ouverts. Ces besoins sont centralisés, consolidés et priorisés au niveau de l'Administration centrale et un plan final de recrutement est élaboré. en fonction des possibilités budgétaires.

740. Les modalités de sélection des candidats sont fixées par une circulaire du 25 novembre 2011 qui décrit en détail les étapes à suivre et les principes à respecter dans les recrutements. Cette circulaire insiste sur la nécessité de bien préciser, dans la décision d'ouverture des concours, certaines informations, notamment le nombre de postes, les diplômes/spécialités demandées, la date limite de dépôt de candidatures...etc. Toutefois, d'après les responsables des RH, le problème d'équivalence des diplômes pose des contraintes dans la mise en œuvre du processus de recrutement.

741. Concernant le recrutement par voie de contrat, les responsables des RH du Ministère ont affirmé que cette voie serait convenable pour recruter dans les fonctions de formateur dans les établissements de formation. En effet, les profils qui assurent généralement cette fonction sont des techniciens pour qui la rémunération statutaire reste peu attractive. En plus de cette catégorie, les responsables RH souhaiteraient envisager le recrutement par voie de contrat pour d'autres fonctions nécessitant une certaine expertise dans des domaines précis, notamment au niveau de l'Administration centrale.

### **7.4.2. Gestion prévisionnelle des effectifs**

742. Le Ministère du Tourisme a élaboré son REC depuis 2010. Ce référentiel prévoit trois grandes familles d'emploi, à savoir, un référentiel pilotage et management, un référentiel métier et un autre pour les fonctions support.

743. Toutefois, lesdits référentiels ne semblent pas être exploités dans la GRH dans la mesure où les recrutements continuent à être opérés dans le cadre des statuts de la fonction publique.

## **7.5. Formation continue**

744. Sur la période 2008- 2016, les dépenses relatives à la formation continue, au Département du Tourisme ont atteint un montant total de 19,36 MDH (crédits engagés). Le total des crédits ouverts au titre de la même période a atteint un total de 23,35 MDH, soit un taux d'engagement total de 83%.

745. A la différence des autres départements, la gestion de la formation continue au sein du Département du Tourisme n'est pas confiée à une seule entité. En effet, chacune des trois directions gère des crédits relatifs à la formation. Le tableau suivant donne le détail des crédits alloués à la formation continue, répartis par direction, entre 2008 et 2016 :

**Tableau n°60 : Dépenses de la formation continue du Ministère du Tourisme entre 2008 et 2016**

*Montants en MDH*

Année	Direction de la stratégie et de la coopération		Direction des ressources et de la formation		Direction de la réglementation, du développement et de la qualité	
	Crédits ouverts	Crédits engagés	Crédits ouverts	Crédits engagés	Crédits ouverts	Crédits engagés
2008	0,15	0,146	0,35	0,347	0,15	0,143
2009	0	0	0,43	0,426	0	0
2010	0	0	1	0,532	0	0
2011	0	0	1	0,494	0	0
2012	0,2	0,2	1,8	1,293	0	0
2013	0	0	1,821	0,748	4	3,947
2014	0,06	0,06	2,855	2,846	0	0
2015	0	0	3	2,852	2	1,700
2016	0	0	3	2,1	1,53	1 518
<b>Total</b>	<b>0,41</b>	<b>0,406</b>	<b>15,266</b>	<b>11,11</b>	<b>7,68</b>	<b>7,307</b>

**Source des données : Département du Tourisme, mars 2017**

746. La Direction des ressources et de la formation a bénéficié de plus de 65% du total des crédits ouverts. La Direction de la réglementation, du développement et de la qualité a bénéficié d'un total de 7,68 MDH, soit près de 33% du total des crédits ouverts de la période.

747. Or, tel qu'il ressort de son intitulé, c'est la Direction des ressources et de la formation qui devait se charger de la formation continue. L'intervention des deux autres directions dans la gestion des crédits y afférents se trouve injustifiée en raison, notamment de la taille réduite du Département (1 323 fonctionnaires seulement en 2016). En l'absence d'une entité de coordination dûment habilitée à ce titre, cet éclatement comporte des risques de disperser les efforts en la matière et de rendre difficile le suivi des actions réalisées. Il ne permet pas, par ailleurs, de concevoir une politique intégrée de formation.

748. Par ailleurs, en l'absence d'une politique de formation dûment arrêtée et de bilans des actions réalisées par chacune des directions, la formation continue demeure réduite à la consommation des crédits et sans objectifs pratiques.

## **7.6. Avancement et promotion**

749. Selon les responsables RH du Ministère, le dispositif réglementaire relatif à l'évaluation des fonctionnaires pose des contraintes dans sa mise en œuvre. La difficulté d'application des critères d'évaluation fixés par le décret n°02.05.1367 reste la contrainte majeure du système actuel d'évaluation. Ces éléments d'évaluation ne permettent pas de rendre compte de la réalité des profils dans l'Administration, vu que certains critères d'appréciation font appel à beaucoup de subjectivité. Ainsi, la moyenne des notes accordées aux fonctionnaires durant les trois dernières années (2014, 2015 et 2016) est d'environ 18 sur 20.

750. Selon les responsables du Ministère de Tourisme, le système actuel d'évaluation gagnerait à être amélioré, entre autres, par la mise en place d'un entretien annuel (prévu actuellement chaque deux ans) entre le fonctionnaire et son responsable immédiat.

### **7.7. Système de rémunération**

751. Le système de rémunération en vigueur au Ministère du Tourisme est le même pour le secteur de la fonction publique (système statutaire). Toutefois, le personnel de ce Ministère bénéficie de rétributions périodiques qui prennent l'habillage d'indemnités de déplacement. En plus de leur caractère non statutaire, ces rétributions sont servies systématiquement sans considération de la performance.

752. A ce titre, les responsables du Ministère souhaiteraient la mise en place d'un système de rémunération avec partie variable (liée à la performance). Un tel système serait à même de permettre la motivation des compétences, qu'elles occupent un poste de responsabilité ou non. Les responsables RH ont souligné à ce niveau que les indemnités de responsabilité sont tellement dérisoires que le ministère n'arrive plus à pourvoir certains postes de responsabilité.

### **7.8. Horaires de travail**

753. La charge horaire au Ministère du Tourisme est celle prévue pour la fonction publique, sauf dans les établissements de formation où le personnel travaille selon des plages horaires spécifiques. Pour le contrôle des présences des fonctionnaires, le Ministère dispose d'un système de pointage au niveau de l'Administration centrale. Toutefois, ce système ne couvre pas les services déconcentrés où l'Administration recourt à d'autres dispositifs de contrôle des horaires de travail, notamment la tenue d'un registre de présence.

754. Bien que le Ministère dispose d'outils de contrôle d'accès au niveau central, il n'a communiqué aucune donnée sur les charges horaires effectivement accomplies par les fonctionnaires.

## Conclusion

755. En général, les administrations ne disposent pas, à quelques exceptions près, d'une estimation des 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 dans le déploiement territorial.

756. 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 par des prestataires privés. Dans la pratique, la GRH reste une gestion classique de personnel et les besoins en ressources humaines demeurent arrêtés de façon approximative.

757. Par ailleurs, le système d'évaluation demeure déconnecté de sa finalité et ne permet pas de mesurer la performance de chaque fonctionnaire ni de distinguer les profils sur cette base. Dans leur mise en œuvre, les évaluations connaissent un nivellement vers le haut à cause de l'absence de critères pertinents d'évaluation et du manque de rigueur dans le processus.

758. Faute d'un système 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 qui prennent l'habillement d'indemnités de déplacements et ce, souvent en marge de la régularité. Conçues au départ pour servir de motivation pour certaines catégories de personnel, ces "compléments de rémunération" sont devenus des acquis et sans lien avec leur finalité.

759. Globalement, 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 élevés 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.

760. Bien que les niveaux de rémunération soient en hausse continue, l'Administration marocaine ne dispose pas encore de données fiables sur l'accomplissement des 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 RH 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 seraient improductifs.

761. L'efficacité du rendement des effectifs doit être questionnée avant de prévoir des recrutements futurs, puisque le recrutement n'est pas une finalité en soi. Il doit être conçu comme un investissement dont la seule raison d'être est de bien servir l'utilisateur du service public.

## **RECOMMANDATIONS ET PISTES DE RÉFORMES**

762. L'Administration publique doit toujours garder en vue sa finalité : servir le citoyen.

763. 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.

764. 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.

765. 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**

766. 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.

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

Afin de concrétiser les avancées en matière de simplification des procédures administratives, 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.

### **3. Instaurer des mécanismes pour améliorer la qualité du service public**

768. La responsabilité de l'Administration et, surtout des fonctionnaires, dans l'exécution des prestations publiques n'est pas encadrée dans la pratique par des procédures et des mesures rigoureuses qui en garantissent la portée. L'utilisateur du service public souffre de la complexité des procédures. De même, les mécanismes de prévention et de dénonciation de la corruption et autres mauvaises pratiques, demeurent insuffisants et peu connus.

769. L'organisation 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, et veiller à améliorer la qualité et les conditions des prestations du service public à la lumière de ces évaluations ;
- 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.

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

770. Le temps effectif de travail dans l'Administration publique marocaine demeure largement méconnu et l'absence non autorisée n'est pas sanctionnée avec la rigueur requise. Ceci a des répercussions directes sur la perception des usagers sur l'Administration et sur le service public dans son ensemble.

771. La maîtrise de ce temps s'impose également, 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'impunité de l'absence des agents publics 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 maîtriser le temps de présence des fonctionnaires, et veiller à sanctionner 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**

772. L'interdépendance des éléments du système de la fonction publique (recrutement, évaluation, avancement, formation, mobilité, rémunération...) requiert une démarche d'ensemble. Afin de définir une telle démarche, il importe de dépasser les contraintes d'ordre institutionnel dont principalement le cloisonnement entre les structures.

773. Les objectifs de la réforme devraient être établis en tenant compte de priorités définies par les pouvoirs publics sur la base d'un diagnostic de l'existant et d'une appréciation des capacités de l'Administration à s'y inscrire. La réforme devrait être menée par une entité gouvernementale de pilotage disposant de l'autorité requise pour conduire la réforme.

774. Ainsi, 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 priorisés, 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 convient 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**

775. La mise en œuvre de la déconcentration devient une nécessité, surtout dans la perspective de la régionalisation avancée et surtout avec l'exigence croissante des citoyens d'un service public de qualité.

776. Afin de dépasser les rigidités actuelles dans la répartition des compétences entre les niveaux central et déconcentré qui se traduisent par une concentration du pouvoir de décision, il faudrait accélérer la mise en place des prérequis d'une déconcentration effective, afin d'ériger, à terme, les niveaux territoriaux en véritables centres de décision et de maintenir les missions stratégiques et de régulation au niveau central. A ce titre, la Cour émet les recommandations suivantes :

- accélérer, en premier lieu, la déconcentration des 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**

777. 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. En outre, l'introduction d'une évaluation des candidats principalement sur la base de leur savoir-faire et savoir être permettrait d'atténuer progressivement les rigidités du système de carrière. En outre, pour rompre le cloisonnement entre les secteurs public et privé et activer, par-là, le processus de contractualisation, il importe d'introduire des éléments du système de l'emploi dans le statut général de la fonction publique (SGFP).

778. Dans l'attente d'une refonte du SGFP, la Cour des comptes émet les recommandations suivantes :

- continuer l'effort de réduction du nombre de statuts en limitant l'objet des statuts particuliers strictement aux dispositions qui dérogent dudit statut général ;
- 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 ;
- 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 retraites public et privé.

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

779. Le système d'évaluation, tel que pratiqué, souffre de la complaisance et ne permet pas de différencier les agents selon leur performance. Inversement, il rend difficile, le cas échéant, de recourir à toute sanction disciplinaire.

780. La réforme à concevoir et entreprendre devrait poursuivre l'objectif de rompre avec la banalisation de l'avancement 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.

781. Cet objectif appellerait la définition préalable des tâches de chaque fonctionnaire et des critères d'évaluation à l'échelle de toute Administration et en tenant compte des spécificités de chaque emploi. Il nécessiterait également de prévoir, en cas de performances négatives, des éléments de sanction et de les appliquer en toute responsabilité.

782. 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 la banalisation de l'avancement 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 peuvent régresser ;
- instaurer des procédures pour que la performance exceptionnelle puisse donner lieu à une promotion parallèle comme la possibilité aux agents performants d'être rémunérés à un échelon supérieur avant de l'atteindre selon la procédure habituelle.

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

783. Le système de rémunération en vigueur dans la fonction publique s'avère complexe, inéquitable et surtout sans finalité managériale puisque l'accroissement continu de la masse salariale n'a pas d'impact perceptible sur la qualité du service public. Ce système de rémunération s'est progressivement compliqué par l'adjonction d'autres éléments de rémunération qui ne sont prévus par aucun statut. Ledit système est arrivé à la saturation et appelle une refonte globale.

784. Dans la perspective de cette refonte, 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 sur ce système ;
- 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 sens ;

- 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**

785. Afin de faciliter le redéploiement des ressources humaines entre les services centraux et déconcentrés, l'attractivité des territoires reste un facteur essentiel. Il serait, donc, opportun de réfléchir à des motivations spécifiques pour encourager les agents à accepter des affectations dans des zones non désirées.

786. Quant au redéploiement entre différents départements, il se heurte à des inégalités du système de rémunération, en plus d'autres inégalités dues d'un système de primes qui s'est développé en marge de la réglementation, à travers le recours aux rubriques de « déplacements et indemnités kilométriques » pour justifier lesdites primes.

787. La mobilité rencontre également des obstacles liés aux disparités entre les administrations concernant surtout les avantages liés aux postes (primes, véhicule de service, logement de fonction, ...). Pour que la mobilité puisse être attractive, il serait opportun de la prendre en compte comme critère de promotion, d'évaluation et de nomination aux postes de responsabilités. Les recommandations suivantes sont émises pour réussir un tel processus :

- 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, au minimum, 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**

788. Pour gagner en pertinence, la formation continue des fonctionnaires devrait être intimement liée aux processus d'évaluation et de promotion. De cette manière, l'agent public aurait tout intérêt à se former. Aussi, convient-il de permettre au fonctionnaire de choisir la formation à poursuivre en fonction des besoins du service et de ses ambitions professionnelles. La formation continue deviendrait ainsi attractive. 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 dument 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**

789. Les collectivités territoriales connaissent une inadéquation entre les ressources humaines dont elles disposent et les missions qu'elles assument ou qu'elles sont appelées à assumer dans la cadre de la régionalisation avancée. Il importe donc d'envisager des mesures de redimensionnement de ces 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**

790. 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.

791. 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 le leadership organisationnel du personnel d'encadrement afin que la gestion du service local soit plus efficace et efficiente ;
- 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.



**Edition Cour des comptes 2018**

**Dépôt Légal : 2018MO0188**

**ISBN : 978-9954-9664-6-4**

