

## **Gouvernance et modernisation de l'administration**

I. Histoire et profil actuel de l'administration marocaine 1955 – 2005	113
1. Historique et évolutions majeures	113
1.1. Évolutions constitutionnelles	113
1.2. Évolutions politiques	114
1.3. Organisation du pouvoir exécutif	115
1.4. Contexte historique de création de la fonction publique marocaine	115
1.5. Profil actuel de la fonction publique	117
2. Indicateurs de performance de l'administration	118
2.1. Égalité d'accès à la fonction publique	118
2.2. Représentation dans les services publics	119
2.3. Transparence et responsabilité de l'administration	119
2.4. Obligation pour l'administration de rendre compte	120
2.5. Intégrité des fonctionnaires	120
3. Efficacité des administrations publiques	122
3.1. Capacité des administrations à élaborer des politiques	122
3.2. Efficacité des services publics	123
3.3. Accès aux services publics	123
3.4. Pertinence des services publics à répondre aux besoins des pauvres	124
3.5. Pertinence des services publics à répondre aux besoins des femmes	124
3.6. Capacité de l'administration à assurer la sécurité des biens et des citoyens	125
3.7. Capacité de l'administration à tirer partie des nouvelles technologies de l'information et de la communication	125
3.8. Conclusions	126

**ABDELOUAHAD OURZIK**

II. Les défis de l'administration marocaine .....	126
1. Les défis politiques .....	126
1.1. Inscrire la modernisation du secteur public dans la continuité des réformes politiques et économiques engagées par le Maroc .....	126
1.2. Adapter les missions et les structures de l'administration au nouveau rôle de l'État .....	127
1.3. Placer l'utilisateur au centre des préoccupations de processus de modernisation .....	127
1.4. Développer le sens de la proximité à tous les échelons de l'administration .....	128
1.5. Repenser l'architecture des services de l'État .....	128
2. Les défis économiques: Qualité, productivité, compétitivité .....	128
2.1. Faire face aux grandes mutations .....	128
2.2. Maîtriser les incidences de la mondialisation et de la libéralisation économique .....	129
2.3. Favoriser l'amélioration des performances de l'économie nationale .....	130
3. Les défis sociaux : solidarité sociale, citoyenneté, responsabilité .....	130
3.1. Innover en matière de solidarité .....	130
3.2. Préserver et rénover la fonction sociale des services publics .....	131
3.3. Veiller à la protection des droits et libertés des citoyens .....	132
3.4. Rendre compte de la gestion et évaluer les performances .....	132
4. Les défis technologiques : perfectionnement professionnel, maîtrise des nouvelles technologies, innovation .....	133
5. Valoriser et mettre à niveau le potentiel humain des administrations .....	133
 <i>Préparer la relève</i> .....	 134
<i>Conclusion</i> .....	134
<i>Références bibliographiques</i> .....	135

# I. Histoire et profil actuel de l'administration marocaine 1955-2005

## 1. Historique et évolutions majeures

Pour bien saisir la problématique de modernisation de l'administration marocaine et son évolution au cours des cinquante dernières années, il importe de placer l'appareil administratif dans le contexte historique du régime politique marocain et le rôle prépondérant qu'y joue le pouvoir exécutif au sein de l'appareil d'État depuis près d'un demi siècle.

### 1.1. Évolutions Constitutionnelles majeures

Dès son retour d'exil, le 18 novembre 1955, feu le Roi Mohamed V s'adressait à la nation et proclamait son intention de constituer « *un gouvernement responsable et représentatif, chargé de mettre en place des institutions démocratiques issues d'élections libres, fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs dans le cadre d'une monarchie Constitutionnelle reconnaissant aux marocains de toutes confessions, les droits de citoyens et l'exercice des libertés publiques et syndicales* »

Tous ces droits et libertés trouveront leur consécration solennelle dans le titre premier de la première Constitution de 1962.

En dehors des droits fondamentaux du citoyen, la Constitution de 1962, contient les grands principes à la lumière desquels doivent fonctionner l'administration et le pouvoir exécutif, il s'agit notamment :

- du principe de la légalité. Il est posé par l'article 4 de la façon suivante « la loi est l'expression suprême de la volonté de la nation. Tous sont tenus de s'y soumettre ». « Les marocains », précise l'article 5, « sont égaux devant la loi » ;
- du principe de la décentralisation qui résulte des dispositions des articles 93 et 94. L'article 93 mentionne que les collectivités locales du Royaume sont les Préfectures, les Provinces et les Communes<sup>1</sup>, collectivités qui sont créées par la loi. L'article 94 indique que ces collectivités locales élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans des conditions déterminées par la loi, C'est dans ce sens que sont intervenus à la même époque de nombreux textes<sup>2</sup>.

---

1. La Constitution en vigueur de 1996 prévoit les mêmes dispositions avec cette différence que les collectivités locales se sont enrichies d'une nouvelle collectivité territoriale : la Région, érigée en collectivité locale depuis la Constitution de 1992. Pour la Loi relative à l'organisation des Régions, v. B.O n° 4470 du 3.4.1997 p 292- pour le Code électoral, v, B.O n° 4470 du 3 .4.1997, p 306 et aussi B.O n° 5096 du 3.4.2003, p 245.

2. Cf, Dahir du 1<sup>er</sup> septembre 1959, relatif à l'élection des Conseils communaux, remplacé aujourd'hui par le Code électoral unifié du 2 avril 1997, lui-même modifié par la loi n° 64-02 promulguée par Dahir du 24 mars 2003. Le Dahir du 23 septembre 1963, relatif à l'organisation des Pré-

– du principe de la séparation des pouvoirs, avec cependant, une prééminence au profit de l'exécutif (art.35 sur l'état d'exception, arts 48 et 49 sur la distinction entre les domaines de la loi et du règlement).

La Constitution de 1962 n'a cependant pas duré longtemps, puisque le 7 juin 1965, l'État d'exception a été proclamé et le Roi. Feu SM Hassan II, avait annoncé, dans un message adressé à la Nation, son intention d'exercer personnellement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le Roi concentre alors entre ses mains, à la fois les pouvoirs que lui confère la Constitution en temps normal et ceux dévolus au Premier ministre. On assiste ainsi, à partir de 1965, à un renforcement du pouvoir exécutif entre les mains du Roi.

La Constitution de 1970, adoptée à l'issue de l'État d'exception, lui avait confié de nouvelles attributions qu'il n'avait pas dans le cadre de la Constitution de 1962.

C'est cette concentration du pouvoir exécutif au profit du Roi que la Constitution de 1972 avait essayé d'atténuer en revenant au schéma initialement tracé par la Constitution de 1962.

La Constitution de 1992 a atténué encore d'avantage cette concentration en donnant plus de poids et d'autorité au Premier Ministre<sup>1</sup> et en accordant de nouvelles attributions au Parlement au niveau du contrôle de la politique gouvernementale. En plus des droits et libertés protégés et reconnus par le Titre premier, la Constitution de 1992, introduit une innovation à ce sujet, au niveau de son Préambule, en affirmant « *l'attachement du Maroc aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus* ». La Constitution de 1992 consacre, par ailleurs, la **primauté de la loi**. Cette prééminence est illustrée par l'établissement d'un délai de 30 jours pour la promulgation de la loi après sa transmission au gouvernement par la Chambre des représentants.

La Constitution en vigueur qui date du 7 octobre 1996, confirmera ces acquis ainsi que deux innovations majeures par la consécration constitutionnelle de la Région en tant collectivité locale à part entière (art 100) et les gouverneurs en tant que représentants de l'État responsables de l'application des décisions du gouvernement et de la gestion des services locaux des administrations centrales (art 102).

## 1.2. Évolutions politiques

Les réformes Constitutionnelles soulignées ci-dessus ont facilité, dans une large mesure, l'arrivée au pouvoir des partis dits de la « Koutla », composés essentiellement des formations politiques de gauche avec à leur tête, l'union socialiste des forces populaires (USFP) qui n'avait pas participé au gouvernement depuis plus de 30 ans.

À partir de la nomination par le Roi en 1998 d'un Premier Ministre socialiste en la personne de M. Abderrahmane YOUSOUFI, Secrétaire Général de l'USFP, on a commencé à parler au Maroc du « Gouvernement d'alternance », lequel a survécu même après la mort du Roi feu SM Hassan II en juillet 1999.

SM Mohamed VI a reconduit le gouvernement dirigé par M. YOUSOUFI en accordant sa confiance à celui-ci.

Les mêmes partis sont toujours au pouvoir puisqu'ils ont obtenu la majorité aux dernières élections législa-

---

*fectures et des Provinces, abrogé et remplacé aujourd'hui par la loi 79-00, promulguée par Dahir n° 1-02-269, du 3 octobre 2002 (B.O n° 5058 du 21.11.2002, p 1370) et Dahir du 23 juin 1960 concernant l'organisation communale qui sera abrogé et remplacé en 1976 par une nouvelle charte communale plus libérale et respectueuse des droits et libertés des communes. Cette charte vient à son tour, de faire l'objet d'une abrogation par Dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002.*

1. Cf. Le Roi, selon l'article 24 de cette Constitution, nomme les ministres sur proposition du Premier ministre. Pour plus de détails sur la Constitutions de 1992, v, « Révision de la Constitution Marocaine (1992), analyse et commentaires », Rabat, Imprimerie Royale, 1992.

tives du 27 septembre 2002. Le gouvernement actuel est cependant présidé par un Premier ministre « technocrate », M. Driss JETTOU, personnalité issue du milieu des affaires.

Il faut noter aussi que parallèlement à ces réformes constitutionnelles, le Maroc a engagé depuis 1990 des réformes d'envergure dans le cadre de la consolidation de l'État de droit et la promotion des droits de l'homme. C'est dans ce sens que dans un discours historique du 9 mai 1990, feu SM Hassan II avait annoncé la création de deux institutions essentielles : le Conseil consultatif des droits de l'homme, l'Instance équité et réconciliation et les tribunaux administratifs, suivis en 1992 et en 1996, comme il a été évoqué précédemment, par deux importantes révisions Constitutionnelles.

En décembre 2001, le Maroc s'est doté de l'institution du Médiateur sous la dénomination « Diwan Al Madhalim » et d'une loi faisant obligation aux administrations, de motiver les décisions administratives défavorables aux usagers de l'administration, promulguée en juillet 2002<sup>1</sup>.

### *1.3. Organisation du pouvoir exécutif*

Le mode d'organisation de l'exécutif et sa position réelle dans l'architecture institutionnelle marocaine demeurent spécifiques à bien des égards : contrairement aux monarchies de l'Europe occidentale, au-delà de son traditionnel rôle d'arbitre entre les formations politiques et de sa fonction religieuse de commandeur des croyants, Le Roi exerce un réel pouvoir d'orientation et d'impulsion de l'action gouvernementale (monarchie exécutive), en particulier dans le domaine des affaires étrangères, de la défenses nationale, de la justice et de la sécurité intérieure. Le Roi nomme le Premier ministre et les ministres sur proposition de celui-ci. Il préside le Conseil des ministres. Il promulgue les lois dans un délai fixé par la Constitution (30 jours). La Constitution accorde au Roi, le pouvoir de nommer les hauts fonctionnaires civils et militaires.

C'est à la lumière de ce contexte Constitutionnel qu'il convient d'analyser l'organisation de l'exécutif au Maroc au sein duquel le Premier ministre assure la fonction de Chef des administrations publiques de l'État et de premier responsable du bon fonctionnement des services publics. L'action du gouvernement est relayée au niveau régional et provincial par des représentants de l'État, les Walis et les gouverneurs qui sont les vis-à-vis locaux des autorités locales et des assemblées élues par la population.

### *1.4. Contexte historique de création de la fonction publique marocaine*

Au lendemain de l'indépendance du Maroc, l'effectif des fonctionnaires de l'État qui constituait le noyau dur de l'administration ne dépassait guère le nombre de 36 000 agents dont les deux tiers était constitués de ressortissants français.

L'un des défis majeurs de l'administration chérifienne de l'époque était celui de construire de toute pièce une administration moderne tout en évitant de créer une rupture totale avec le système hérité de la période du protectorat.

Les premières mesures prises par le gouvernement chérifien devaient répondre à la préoccupation du « Mouvement national », de « marocaniser » le personnel au niveau des administrations centrales et d'assu-

---

1. V. sur Diwan Al Madhalim, H. Ouazzani Chahdi, « Diwan Al Madhalim » une institution de médiation entre le citoyen et l'administration, REMALD, n° 47-2002 pp 9 et 5 – Pour la loi sur la motivation des décisions administratives. V. B.O. n° 5030 du 15/08/2002, p 882 v de même « l'obligation de motivation des décisions de l'administration », REMALD, Thèmes actuels n° 43-2003

rer une forte présence territoriale de l'État à l'échelon des Régions et des Provinces du Royaume. Sur une période relativement courte, l'administration avait dû engager une population nombreuse de fonctionnaires dont le niveau de qualification et le profil n'étaient pas souvent conformes aux exigences réelles des fonctions occupées.

C'est ce qui explique, sans doute, la mise en place du premier statut général de la fonction publique, promulgué par le dahir du 24 Février 1958, à l'image du statut adopté en France en 1946. Ce statut qui fixe les obligations et les droits des fonctionnaires, constituera malgré les nombreuses critiques qu'il soulève, la pierre angulaire autour de laquelle s'est construite l'administration marocaine.

Étant donné le caractère général et transversal des dispositions du statut général de la fonction publique, il était nécessaire de prévoir des statuts particuliers pour tenir compte des spécificités de certains corps de métiers et des situations particulières. C'est dans cette perspective que fut adoptée en 1963 « la réforme des cadres » qui donna lieu à de nombreux statuts. Le caractère pléthorique des statuts particuliers qui furent depuis lors adoptés et les multiples régimes indemnitaires qu'ils impliquent, constituent aujourd'hui une des problématiques majeures de la politique de modernisation engagée par le gouvernement.

Deux réformes importantes suivront cette première étape :

- la réforme du « Régime des retraites » en 1971, révisée en 1990 et en 1997. Cette réforme qui offre aux fonctionnaires un régime de pensions relativement avantageux, soulève aujourd'hui la question délicate du financement de la Caisse Marocaine des Retraites, à l'horizon 2010-2015.
- La création en l'an 2000 du Conseil supérieur de la fonction publique, organe consultatif où siègent de façon paritaire les représentants de l'État, des collectivités locales et les représentants des fonctionnaires et des agents de l'administration. Ce conseil a tenu ses premières réunions dans le cadre du dialogue social engagé par le gouvernement avec les centrales syndicales. Il aura à son actif l'examen d'un projet de loi portant réforme du statut général de la fonction publique et de textes relatifs à la formation continue du personnel de l'État ainsi que la réforme du système d'évaluation du rendement des fonctionnaires. Ces projets dont l'importance et l'urgence avaient été soulignées par les partenaires sociaux et les bailleurs de fonds tardent encore à voir le jour.
- Des mesures visant la maîtrise de la masse salariale ont également été adoptées au cours des cinq dernières années. Il s'agit notamment de la suppression des emplois budgétaires destinés au recrutement du personnel d'exécution et l'externalisation des tâches d'entretien et de gardiennage dans de nombreuses administrations. Toutefois, si cette initiative a relativement réussi, deux programmes dont l'impact aurait été considérable n'ont pas donné de résultats probants : dans le cadre de la loi de finances pour l'année 2004, le gouvernement avait lancé un programme de départ anticipé à la retraite dont les résultats furent particulièrement décevants ; sur 30 000 départs annoncés, seul 900 fonctionnaires ont souscrit à cette opération. Ayant tiré les enseignements de cette expérience, le gouvernement a relancé ce programme en offrant des conditions très avantageuses aux candidats au départ volontaire au titre de la loi de finances pour l'année 2005<sup>1</sup>.

La réforme visant une meilleure allocation des ressources humaines par une politique de redéploiement du personnel pléthorique dans les administrations, n'a pas pu dépasser le stade de l'adoption d'une loi. La mise en oeuvre de ce programme soulève de nombreuses difficultés, en raison de l'attachement des fonctionnaires aux avantages (primes) non statutaires accordés par certains ministères mais non offerts par d'autres.

---

1. Cf, Décret n° 2.04.811 du 23 Décembre 2004 publié au BO n° 52 67 en date du 27 décembre 2004. V aussi circulaire du Premier ministre n° 21/2004 en date du 24 décembre 2004.

## 1.5. Profil actuel de la fonction publique

Les effectifs du personnel de l'État ont connu une croissance rapide, de 32 000 en 1954, ils sont estimés à 679 638<sup>1</sup> en 2002, soit une multiplication par 21 sur une période d'un demi siècle. La masse salariale pèse pour 14 % du PIB et grève sérieusement les finances publiques. L'explosion de la masse salariale n'est pas due à la pléthore de fonctionnaires mais s'explique par l'absence d'une stratégie et d'une vision de long terme en matière de gestion des ressources humaines au sein de l'appareil de l'État. Pris en otage par une vision purement budgétaire, le système de rémunération qui comporte de nombreuses insuffisances, constitue l'une des problématiques essentielles auxquelles le gouvernement est actuellement confronté.

### Profil de la fonction publique marocaine en chiffres

L'effectif global du personnel civil des administrations publiques et des collectivités locales est de l'ordre de 679 638<sup>1</sup>.

#### I. Personnel des Collectivités locales

L'effectif des emplois des collectivités locales est de l'ordre de 142 472 répartis en :

- 23407 au niveau des préfectures et provinces;
- 84315 au niveau des communes et communautés urbaines;
- 34477 au niveau des communes rurales;
- 273 au niveau des régions.

#### II. Personnel des administrations publiques

L'effectif du personnel civil des administrations publiques est de l'ordre de 537 166 réparti en 369 033 fonctionnaires de sexe masculin et de 168 133 fonctionnaires de sexe féminin.

Les nombreuses études menées tant par les services de l'État que par les missions d'experts sont unanimes sur la nécessité de réviser fondamentalement le système de rémunération du personnel de l'État et des collectivités locales. Ce système n'est plus adapté aux règles de gestion modernes permettant la mobilisation des ressources humaines face au nouveau rôle régulateur, facilitateur et accompagnateur que doivent jouer les administrations.

Les diagnostics du système de rémunération ont mis en évidence de nombreuses insuffisances qu'il convient de rappeler<sup>2</sup> :

- une grille de rémunération obsolète, dont l'établissement remonte à 1973 qui ne joue plus son rôle d'instrument de classification des emplois, car une masse importante de fonctionnaires changent de grade sans pour autant changer de fonction. L'étalement limité de la grille indiciaire qui fait que de nombreux fonctionnaires plafonnent dans leur grade après 21 ans de services sans perspective d'avancement alors qu'ils sont encore en milieu de carrière et loin de l'âge de la retraite.
- l'absence d'équité en matière de rémunération, en raison du caractère excessivement large de l'éventail des salaires : le rapport est de 37 pour 1 entre le salaire le plus élevé et le salaire le plus bas dans la fonction publique marocaine, alors qu'il est de 7 pour 1 dans les pays à économie comparable.

1. Cf. la fonction publique en chiffres, direction de la réforme administrative, ministère de la modernisation des secteurs publics, résultat de l'enquête menée auprès des ministères 2001-2002.

2. Cf. Projet de réforme du système de rémunération dans la fonction publique, rapport de la commission des rémunérations, Premier ministre, Royaume du Maroc, Juin 2002.

À ces dysfonctionnements en matière de rémunération, il importe d'ajouter l'absence d'un système de promotion fondé sur le mérite. La promotion de grade qui reposait depuis des décennies sur le principe du quota n'a pas résisté aux pressions syndicales qui a amené le gouvernement à plusieurs reprises, à offrir des promotions en masse au profit de milliers de fonctionnaires. Cette pratique s'est traduite par une véritable spirale de revendications catégorielles, « effet de perroquet », difficilement contrôlable et dont les conséquences sur la masse salariale comportent des risques sérieux pour les équilibres budgétaires.

## 2. Indicateurs de performance de l'administration

Il existe de multiples approches pour évaluer l'action de l'administration et son niveau de performance : la vérification de la légalité des actes et décisions qui vise à s'assurer du respect de la loi par les autorités chargées de les appliquer ou de les faire respecter ; la conformité des engagements des administrations vis-à-vis des règles comptables et financières. Ces matières sont soumises au contrôle des acteurs politiques et des juridictions administratives et financières, lesquels ont pour finalité d'interpeller les chefs d'administrations sur leurs performances. La capacité des organes de contrôle à assurer leur contrôle de façon efficace et en toute indépendance est au cœur de la problématique de modernisation de l'administration.

Au-delà de l'approche légaliste du contrôle et de l'évaluation qui demeure nécessaire, malgré ses limites et les nombreuses critiques qu'elle soulève, une approche nouvelle d'évaluation commence timidement à voir le jour dans le secteur public : il s'agit de « l'évaluation de satisfaction », fondée essentiellement sur la mesure périodique du taux de satisfaction des usagers et des citoyens vis-à-vis des prestations de services rendus par l'administration.

### 2.1. Égalité d'accès à la fonction publique

Les recrutements par voie de concours ne sont pas généralisés pour l'accès à la fonction publique. Cette règle n'est obligatoire que pour l'accès à certaines catégories limitées d'emplois.

Par ailleurs, la rareté des postes budgétaires et les effectifs importants ou pouvant postuler aux concours n'incitent pas les administrations à organiser des concours qui risquent d'être coûteux et contraignants.

Face à cette contrainte, les administrations recrutent sur dossier ou sur entretien et parfois sans aucune formalité de sélection. Là où le concours n'est pas exigé par la réglementation, la règle de la méritocratie n'est évidemment pas garantie et les abus ne peuvent être évités. C'est la raison pour laquelle, le gouvernement a soumis au Conseil supérieur de la fonction publique (Organe consultatif paritaire où siègent les représentants des syndicats) un projet d'amendement qui rend obligatoire l'organisation des concours pour l'accès à la fonction publique quelque soit la nature de l'emploi à l'exception des emplois soumis à contrat à durée déterminée et les emplois dans des fonctions de responsabilités qui restent à la discrétion des ministres, du Premier ministre ou du chef de l'État.

Les règles de promotion interne des fonctionnaires et les procédures pour les appliquer sont conformes aux standards internationaux en matière de garanties et d'égalité. Cependant, l'absence d'un système efficace d'évaluation du rendement des fonctionnaires, associée aux pressions syndicales sur le gouvernement ont eu pour effet le développement d'un système de « promotion d'exception » qui a tendance à favoriser les agents les moins performants et à pénaliser les plus efficaces et les plus qualifiés.



Les fonctionnaires jouissent de situations administratives relativement stables mais ne possèdent pas de plans de carrière leur assurant de manière prévisible et transparente un itinéraire professionnel et l'accès à des emplois supérieurs sur la base de leur seule performance individuelle. Le népotisme et le clientélisme jouent toujours un rôle sans doute moins important que dans le passé mais sont perçus par la presse nationale et l'opinion publique comme pouvant accélérer le plan de carrière des hauts fonctionnaires.

Les travailleurs du secteur public ne sont pas soumis au même statut en ce qui concerne l'exercice de leurs droits sociaux. Les fonctionnaires de l'État et des collectivités locales sont soumis au statut général de la fonction publique qui leur offre de nombreuses garanties, surtout en matière disciplinaire mais ne prévoit pas de Conventions collectives. Cependant le droit de grève demeure garanti pour les fonctionnaires à l'exception de certains corps de métiers en raison de leur caractère particulier. Le Code du travail récemment adopté par le Parlement (2003) s'applique aux personnels des établissements publics à caractère commercial et industriel qui ont le droit d'avoir des Conventions collectives au même titre que les entreprises du secteur privé.

## 2.2. Représentation dans les services publics

La prise en compte de la diversité sociale dans le choix des hauts responsables et des dirigeants à tous les niveaux de l'appareil exécutif a toujours constitué une préoccupation majeure des autorités supérieures du pays car aux yeux des citoyens, la crédibilité et la légitimité du système de gouvernance en dépendent.

Toutefois, l'extrême pauvreté des couches de la société empêche l'accès à l'éducation d'une importante couche de la société marocaine et par voie de conséquence l'exercice de hautes fonctions au sein de l'administration malgré l'effort considérable consenti par l'État en faveur des populations les plus démunies.

Il convient de souligner l'absence, au Maroc, à ce jour d'études statistiques fiables sur l'origine sociale et ethnique des hauts fonctionnaires. Une telle étude apparaît, aujourd'hui, d'une extrême importance, car elle permettrait d'éclairer des aspects fondamentaux du système de gouvernance au Maroc.

## 2.3. Transparence et responsabilité de l'administration

La transparence et la responsabilité dans l'action gouvernementale sont les instruments essentiels de la bonne gouvernance. Au cours de la dernière décennie, le Maroc a connu de nombreuses réformes institutionnelles visant à instaurer une plus grande transparence dans la gestion des affaires publiques. Ces réformes ont concerné des domaines variés : en matière d'organisation et de supervision du processus électoral, en matière de protection des droits de l'homme et des libertés publiques (*Création d'une autorité de surveillance où sont représentés les partis politiques et les représentants de la société civile* « Conseil consultatif des droits de l'homme »), dans le domaine des affaires et des Rapports avec les entreprises (*Nouveau décret sur les marchés publics, Conseil National de la concurrence, Conseil National de l'audiovisuel, Agence Nationale de régulation des télécommunications, Centres Régionaux de l'Investissement, ...*).

Les réformes citées ci-dessus, engagées au cours des cinq dernières années ont de l'avis des acteurs politiques et économiques, largement favorisé la transparence dans l'action du gouvernement. Toutefois, les experts consultés estiment que les citoyens demeurent sous informés bien que les informations soient disponibles au sein des ministères et que les administrations publiques sont réticentes dans la production et la diffusion des informations. (Ex : Absence de codifications des lois et des règlements et usage abusif des notes et circulaires dont la publication n'est souvent pas assurée. Absence de publication unifiée des appels

d'offres des marchés de l'États et des collectivités locales qui contraint les entreprises à consulter chaque jour tous les quotidiens nationaux pour s'informer sur les commandes lancées par les organismes publics). Un projet de Portail de l'administration a été lancé par le gouvernement. Il prévoit la création d'un Site-web où seront régulièrement publiés les appels d'offres de toutes les administrations publiques.

## *2.4. Obligation pour l'administration de rendre compte*

L'administration à différents niveaux est soumise à de nombreuses procédures de contrôle, en particulier en matière financière et comptable. En tant qu'instance politique le gouvernement rend compte de sa gestion devant le Roi qui peut démettre de leur fonction les ministres. Le gouvernement est également responsable devant le Parlement qui contrôle l'action gouvernementale à travers le vote de la loi de finances, les lois de règlement, la motion de censure, les questions orales et écrites et les Commissions d'enquêtes parlementaires. (Au Cours de l'année 2002, désignation pour la première fois de Commissions d'enquête Parlementaires qui ont convoqué de hauts responsables pour instruire des affaires de détournements de fonds au sein de certains établissements publics)..

Le dispositif institutionnel mis en place depuis l'adoption de la révision de la Constitution en 1996 montre que le Maroc a développé de façon progressive une approche avancée en matière de contrôle politique de l'action gouvernementale. Toutefois, la pratique montre que le Parlement ne dispose ni de l'expertise ni des moyens qui lui sont nécessaires pour être techniquement en mesure d'exiger du gouvernement une véritable reddition des comptes.

En dépit de ce constat, le gouvernement a contribué de façon volontaire à l'amélioration des instruments de reddition des comptes en engageant des réformes importantes : amendement de la loi organique des finances ; adoption de la loi sur la responsabilité des ordonnateurs et des comptables ; modernisation du système d'audit et de contrôle des établissements publics ; introduction progressive de la gestion basée sur les résultats (contractualisation-budget-programmes)..

Bien que récemment entrées en vigueur, ces réformes semblent avoir eu un bon impact sur l'opinion publique.

## *2.5. Intégrité des fonctionnaires*

La moralisation de la vie publique et la lutte contre la corruption ont été au cour de la stratégie de développement des gouvernements qui se sont succédés au cours de la dernière décennie. L'intérêt sans cesse croissant accordé à ces questions est étroitement lié au processus de démocratisation de la vie politique engagé au Maroc dès le début des années 1990.

Les premières esquisses d'une stratégie pour le développement de l'éthique et la moralisation de la vie publique au Maroc ont été définies dans le « **Pacte de Bonne Gestion** », adopté de façon solennelle par le gouvernement à la suite d'un Colloque national auquel avaient pris part les représentants des administrations, de la magistrature, du monde des affaires et de la société civile.

L'un des principaux objectifs recherchés à travers l'adoption collective de ce pacte est de promouvoir une culture d'éthique saine, basée sur les valeurs et les principes déontologiques, et ce en prônant dans le traitement de la demande des citoyens, l'observance de la Courtoisie, de la rigueur et de l'honnêteté, et en tenant une conduite exemplaire, à même de renforcer les pratiques irréprochables au sein du service public.

Une Lettre Royale adressée aux participants au Colloque sur la moralisation de la vie publique, organisé par le gouvernement avait défini les orientations pour la mise en ouvre d'une politique de lutte contre la corrup-

tion. C'est à la lumière de ces orientations que de nombreux projets de textes ont été adoptés ou sont en cours de préparation.

2.5.1. La loi 0301 du 21 Juillet 2002 obligeant les administrations publiques à motiver leurs décisions administratives lorsque ces décisions sont défavorables au citoyen, provoque une mutation qualitative dans l'histoire de l'administration marocaine et dans l'édification des bases de l'État de droit, ainsi que la création de nouveaux rapports entre l'administration et ses usagers fondés sur l'équilibre et la transparence, ce qui constitue une réelle garantie des droits du citoyen vis-à-vis des actes administratifs qui le concernent.

Cette loi a fait l'unanimité de tous les acteurs politiques dans leurs diverses appartenances.

Cette loi est, d'une part, une garantie supplémentaire de la stabilité des transactions et le renforcement de la confiance dans les rapports de l'administration avec les usagers et d'autre part, un régulateur juridique pour limiter le pouvoir discrétionnaire.

Son champ d'action concerne toutes les administrations de l'État, les collectivités locales, et les établissements publics, dans leur diversité, les services concédés qui ont des prérogatives de puissance publique dans la gestion de services d'intérêt public.

Bénéficient des dispositions de cette loi, tous les citoyens qu'ils soient personnes physiques ou entrepreneurs ou investisseurs, quelque soit la nature de leurs activités ou de leur qualité juridique.

Depuis son entrée en vigueur, la mise en oeuvre de cette loi n'a pas fait l'objet d'une évaluation sérieuse qui permettrait de connaître son impact réel sur le comportement des administrations et de leurs rapports avec les citoyens.

2.5.2. La loi 25-92 du 7 Décembre 1992 sur la Déclaration des biens :

Cette loi oblige tous les fonctionnaires et employés de l'État, des Collectivités Locales, des Établissements Publics, des membres du gouvernement et du Parlement, des Conseils des Collectivités et des Chambres professionnelles, à déclarer leurs biens immobiliers et les valeurs mobilières. Cette déclaration comprend également la déclaration des biens des enfants mineurs des personnels sus indiqués.

L'importance de ce projet réside dans le fait de permettre aux pouvoirs publics de suivre l'évolution du patrimoine des catégories mentionnées ci-dessus tout au long de leurs carrières.

Les mécanismes de suivi et de vérification qui auraient permis l'application de cette loi, n'ont pas été mis en place par le gouvernement. Cette réforme, tant attendue par les marocains, qui devait contribuer de façon significative à la lutte contre la corruption, n'aura finalement été qu'un coup d'épée dans l'eau.

2.5.3. l'obligation pour les fonctionnaires d'exécuter les jugements administratifs rendus définitifs à l'encontre des personnes de droit public.

La Circulaire du Premier ministre n° 4-99 du 17 Février 1999, cite le chiffre de 70 000 dossiers judiciaires à l'encontre des ministères, des établissements publics, des collectivités locales, des Agences autonomes et des Offices nationaux dont 95 % intéressent les juridictions administratives.

L'exécution des jugements a toujours posé une problématique en raison de la multiplicité des phases d'exécution qui commence par l'ordonnateur en passant par le contrôleur des dépenses publiques et le comptable public. Pour parer à cette situation, le gouvernement a mis en place un projet de loi pour l'exécution des jugements prononcés à l'encontre des personnes de droit public, prévoyant la mise en place de dispositifs nécessaires suivants :

- fixer les délais d'exécution des jugements par les personnes de droit public;
- désigner un responsable chargé de l'exécution des jugements et engager sa responsabilité disciplinaire, civile et pénale en cas de refus d'exécution;

- prévoir des moyens financiers dans le budget de chaque département ministériel destinés à l'exécution des jugements.

#### 2.5.4. La loi 61-99, relative à la responsabilité des ordonnateurs des contrôleurs et des comptables publics :

Cette loi vise la gestion des finances publiques avec rigueur de la part des agents qui en ont la charge, des ordonnateurs des dépenses publiques, des contrôleurs des engagements de dépenses et des contrôleurs financiers des établissements publics.

Elle définit clairement les responsabilités respectives des ordonnateurs, des contrôleurs, et des comptables publics et prévoit, en cas d'infraction, des sanctions pécuniaires à l'encontre des agents qui ont la charge des ces fonctions.

#### 2.5.5. La législation marocaine comporte des dispositions spécifiquement destinées à réprimer les actes de corruption commis par les agents publics. Celles-ci, figurent dans les dispositions du Code pénal marocain.

Ce dispositif fait actuellement l'objet d'une refonte en vue de répondre aux attentes des acteurs économiques et sociaux. En effet, de nombreux indicateurs montrent que le Maroc a encore beaucoup de chemin à faire pour obtenir un bon score en matière de lutte contre la corruption.

*Les enquêtes menées à ce sujet portent, dans leur grande majorité, un jugement plutôt sévère sur le degré de corruption au sein de l'exécutif. la corruption n'est plus un sujet tabou. Elle fait aujourd'hui partie du débat politique national, tant au niveau des instances gouvernementales qu'au sein des organisations de la société civile très dynamiques dans ce domaine.*

## 3. Efficacité des administrations publiques

### 3.1. Capacité des administrations à élaborer des politiques

Le pouvoir exécutif dispose de nombreux services d'appui pour la préparation des éléments nécessaires à l'élaboration de ses politiques. Parmi ces services, le département des finances joue un rôle essentiel. Il est notamment chargé de préparer les projets des lois de finances et de veiller à l'exécution de ces lois ; d'élaborer de mettre en ouvre la politique fiscale et douanière ; d'assurer le recouvrement des recettes publiques et le paiement des dépenses publiques ainsi que la gestion de la trésorerie publique.

*Au sein du ministère des finances et de la privatisation, il existe des services à vocation horizontale, tels que La Direction du Trésor et des finances extérieures ; la Direction du budget ; la Direction de la Politique économique générale et la Direction des Établissements publics et des participations (DEPP) qui exerce le contrôle financier de l'État sur les établissements et entreprises publics. Elle produit constamment des Rapports surtout lors de la présentation du projet de Finances au Parlement portant les performances des établissements publics et le développement du portefeuille de l'État et de la privatisation.*

Dans le domaine des statistiques, c'est le Haut commissariat de la prévision économique et du plan qui a en charge le recensement de la population, la collecte des données nécessaires à l'élaboration des politiques gouvernementales.

Les organismes d'étude dépendant de ce département ont une expertise reconnue à l'échelon mondial.

Au niveau stratégique, il existe au Maroc différents organismes qui élaborent des études sur la conjoncture nationale et internationale et qui sont suivis de près par plusieurs administrations marocaines. Mais, ces services travaillent généralement seuls et ne font pas profiter leurs homologues du fruit de leurs études, faute d'un organisme ayant pour mission de centraliser et de coordonner les tâches provenant de plusieurs sources.

À titre d'illustration, le ministère de l'Intérieur, le ministère des affaires étrangères, la défense nationale et les différents services de renseignement produisent tous d'une manière régulière des études et des analyses ayant une portée stratégique mais cela d'une manière isolée et hétérogène d'où la nécessité de la formulation d'une vision nationale et unique d'avenir. C'est probablement pour tirer profit de ce grand potentiel d'expertise nationale que SM. Le Roi du Maroc a créé au cours de l'année 2003 un « Institut Royal des Études Stratégiques ».

### 3.2. *Efficacité des services publics*

Comme l'indiquent les enquêtes statistiques les plus récentes, il existe un véritable paradoxe au sein de l'administration marocaine. Celle-ci dispose d'un haut niveau d'encadrement (38 %) et consomme une masse salariale excessivement élevée (13 % du PIB), mais montre un **déficit flagrant dans la qualité des services rendus aux citoyens**. Les conclusions de l'enquête auprès des ménages<sup>1</sup>, confirment ce constat, puisque seul 22 % des personnes consultées estiment de façon non équivoque que l'efficacité des services publics est assurée.

Il convient de signaler également l'absence d'une pratique d'évaluation du rendement des services publics. L'évaluation de la performance n'étant pas un processus permanent et institutionnalisé fait que celle-ci dépend essentiellement des circonstances, des personnes responsables et de la logistique mise en place. Ceci permet d'expliquer pourquoi 53,2 % des personnes consultées ont une appréciation mitigée et considèrent que les services publics ne sont que parfois assurés avec efficacité<sup>2</sup>.

### 3.3. *Accès aux services publics*

L'enquête auprès des ménages visée plus haut, démontre les difficultés réelles ressenties par les citoyens pour accéder aux services publics. L'analyse nous permet d'avancer les lectures suivantes :

- Le caractère élitiste d'accès aux services publics : seuls 3,7 % des chefs de ménages interviewés, reconnaissent l'accès facile et permanent des citoyens aux services publics.
- L'inégalité des chances et le clientélisme qui marquent l'accès aux services publics ont pour corollaire, l'inefficacité et la corruption au sein de ces services. À ce titre, 25 % des personnes consultées affirment que pour avoir un accès facile aux services public, les citoyens doivent avoir des relations.

---

1. Cf, Rapport sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc. Commission Économique Pour L'Afrique. VIème Forum sur la gouvernance en Afrique octobre 2004.

2. Cf, Rapport sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc. Commission Économique Pour L'Afrique. VIème Forum sur la gouvernance en Afrique octobre 2004.

### 3.4. Pertinence des services publics à répondre aux besoins des pauvres

À l'exception des fondations caritatives, parmi lesquelles la fondation Mohamed V pour la solidarité sociale joue un rôle d'avant-garde, l'analyse des missions et de l'organigramme des administrations, tant au niveau de leurs structures centrales qu'à l'échelon territorial ne comporte pas de mécanismes spécifiques dédiés à la lutte contre la pauvreté.

*Faute d'une vision claire et d'un cadre législatif qui définit le seuil de pauvreté en deçà duquel un traitement spécifique doit être réservé aux populations les plus démunies en matière d'accès aux services publics de base, l'administration au sens strict du terme n'a pas de repères bien définis pour mobiliser ses ressources de façon ciblée et appropriée.*

C'est ce qui fait que malgré les efforts consentis par l'État, plus des deux tiers des ménages interrogés estiment que les services publics ne répondent pas aux besoins spécifiques des pauvres ; d'où la nécessité de recentrer l'action publique sur les priorités sociales des classes les plus défavorisées. En effet, l'accès à la santé, au logement et aux prestations d'eau et d'électricité est un aspect majeur de la bonne gouvernance.

Convaincu de la nécessité de rendre les services publics plus accessibles aux citoyens et aux entreprises, le gouvernement a adopté au cours des cinq dernières années une série de mesures visant à assurer une administration de proximité. À titre d'exemple, il convient de noter le lancement d'un programme national (PAGER), destiné à généraliser la distribution de l'eau potable et le programme d'électrification du milieu rural (PERG), à l'horizon de l'année 2007. Ces programmes ont connu un grand succès auprès des populations du monde rural. Par ailleurs, il faut noter la création en 2002, des Centres Régionaux d'Investissement (Guichets uniques pour les entreprises) dont la création relativement récente ne donne pas le recul nécessaire pour mesurer leur contribution réelle au développement de l'investissement.

### 3.5. Pertinence des services publics à répondre aux besoins des femmes

les mêmes remarques soulevées au sujet des pauvres peuvent être appliquées également aux femmes. Une forte proportion des ménages consultés (45 %) pensent que l'administration ne répond pas aux besoins des femmes ; d'où la nécessité de l'adoption d'une nouvelle stratégie d'intégration de la femme dans le processus de développement.

Cette analyse explique parfaitement la volonté des autorités marocaines d'engager des réformes profondes pour améliorer le statut de la femme dans le processus de développement économique et social. C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet courageux de révision du statut de la famille annoncé par S.M. le Roi à l'ouverture de la session Parlementaire d'automne de l'année 2003. Cette initiative a eu des échos favorables à l'échelon international et fut consacrée par l'adoption de la loi n° 70-03, promulguée par le Dahir n° 1.04.22 du 3 février 2004 (B.O n° 5184 du 5 février 2004, p. 418).

Les domaines où les femmes ont le plus besoin des services publics : la santé, l'alphabétisation, la protection des droits en matière de mariage et de divorce, la garde des enfants, l'aide sociale aux mères célibataires. Dans ces nombreux domaines, ce sont les organismes de la société civile qui suppléent, parfois avec succès, le rôle des services publics.

Le nouveau Code de la famille, adopté par le Parlement marocain en Janvier 2004<sup>1</sup>, sur l'initiative du Sou-

---

1. Ce code a été publié au Bulletin Officiel n° 5184 du 5 février 2004 p 418-452. Il a été promulgué par le Dahir Royal n° 1.04.22 du 12 Dilhija 1424 (3 février 2004) portant Code de la Famille.

verain, permet une interprétation et une application modernes des règles de la « chariâ islamique » en accordant à la femme une place importante dans la société marocaine. Ce code, qui reconnaît à la femme de nouvelles garanties<sup>1</sup>, nécessitera pour son application, une plus grande proximité et une action plus efficace des services publics, en particulier dans le domaine de la justice et du fonctionnement des Tribunaux. Dans cadre des départements spécialisés dans tous les tribunaux compétents ont été créés aussitôt après la publication du Code. Par ailleurs, les administrations publiques, les collectivités locales ainsi que les ambassades et les consulats du Maroc à l'étranger ont été appelées par le gouvernement à veiller, chacune, en ce qui la concerne, à la bonne application des mesures contenues dans le Code de la famille

### *3.6. Capacité de l'administration à assurer la sécurité des biens et des citoyens*

Les politiques de restriction budgétaire qui ont marqué les dernières années n'ont pas permis de doter la police en effectifs suffisants pour couvrir les besoins de toutes les agglomérations urbaines. À cette contrainte d'effectifs, s'ajoute la difficulté de fournir aux services les équipements divers nécessaires à la modernisation en particulier les véhicules de transport et le matériel bureautique et informatique. La création en 2004 d'une police urbaine de sécurité (GUS), qui a pour but d'assurer une plus grande veille des forces de l'ordre au sein des villes du Royaume vise sans doute à combler cette lacune.

La numérisation du système d'information et l'introduction de la carte d'identité avec carte à puce et l'extension de ce système au permis de conduire et au registre d'État civil constitueront sans doute une démarche structurante pour la modernisation de l'ensemble de l'administration.

Sur un autre plan, le piratage de la propriété intellectuelle et la criminalité cybernétique sont des domaines où l'administration paraît accuser un retard considérable que le pays doit rattraper pour garantir la sécurité juridique du commerce et des investisseurs.

### *3.7. Capacité de l'administration à tirer partie des nouvelles technologies de l'information et de la communication*

Les études réalisées par les services compétents du gouvernement<sup>2</sup> ont mis en exergue des enseignements majeurs, à savoir :

- L'absence d'étude détaillée au sujet d'un vrai projet d'une administration électronique au Maroc ;
- Les moyens d'intégrer l'administration électronique dans la stratégie nationale globale des TIC n'apparaissent pas clairement ;
- Une faible pénétration des TIC dans l'administration, que ce soit au niveau des équipements ou de leur utilisation marquée par une faible exploitation des équipements existants ;
- Des disparités importantes selon les différentes administrations, avec des administrations en pointe et d'autres encore très en retard ;

---

1. Parmi les réformes essentielles apportées par ce code, il convient de citer : la consécration du principe d'égalité entre les hommes et les femmes, la polygamie soumise à l'autorisation du juge et à des conditions légales draconiennes, le souci d'équité et de justice, le renforcement de la protection des droits de l'enfant.

2. Cf, Rapport sur le projet IDARATI, Publication du ministère de la modernisation des secteurs publics, (Revue Al idara al hadita n° 1 2004).

- Une orientation trop marquée vers l'automatisation des procédures anciennes et pas assez vers l'utilisation des nouvelles technologies au profit d'une administration tournée vers le client citoyen ou l'entreprise;
- Faible investissement de l'administration dans les TIC;
- Forte dépendance de l'utilisation du papier dans la plupart des transactions administratives;

Malgré les efforts consentis et les grandes dépenses dans ce domaine, il est toujours constaté une faible informatisation des livraisons de services et des procédures administratives et par conséquent, ceci n'a pas contribué à l'amélioration du rendement, de la productivité et de la qualité des services rendus par l'administration, les ordinateurs servent surtout à stocker des données non exploitées ou à réaliser uniquement des travaux de bureau.

### 3.8. Conclusions

Le regard porté tant par les médias que par l'élite politique du pays sur l'efficacité de l'administration est particulièrement critique. Ce constat mérite d'être cependant nuancé, en raison des nombreuses réformes engagées par les autorités marocaines dont l'impact sur le fonctionnement des services publics ne peut être concrètement perçu qu'à moyen ou à long terme.

Cependant, pour faire face à son engagement international, le Maroc est appelé à activer les chantiers de modernisation favorisant une politique de proximité, d'efficacité et de transparence des services publics.

## II. Les défis de l'administration Marocaine à l'horizon 2025

### 1. Les défis Politiques

#### 1.1. *Inscrire la modernisation du secteur public dans la continuité des réformes politiques et économiques engagées par le Maroc*

Les modes d'organisation et de fonctionnement des administrations ne doivent pas constituer un obstacle à la mise en œuvre des réformes politiques et économiques mais doivent plutôt faciliter et accélérer leur application.

La réflexion devra consister à ce niveau, à identifier, en concertation avec l'ensemble des partenaires, les domaines où subsistent des insuffisances et les situations où l'administration constitue un obstacle que ce soit dans la phase de l'élaboration des politiques publiques ou dans la phase de leur réalisation sur le terrain.

Dans ce domaine, le gouvernement gagnerait à adopter une démarche pragmatique, claire et facile à réaliser, avec un tableau de bord par secteur d'activité avec un ancrage au niveau des supports budgétaires des lois de finances au lieu et place des déclarations de principe qui restent souvent sans lendemain.



## 1.2. Adapter les missions et les structures de l'administration au nouveau rôle de l'État

Le rôle de l'État a été façonné par une tendance aujourd'hui universelle, celle d'un État qui aide à faire au lieu de faire, qui réglemente au lieu de gérer.

Véritable chef d'orchestre des activités économiques et sociales, il est appelé à stimuler l'initiative privée sans l'étouffer ni la restreindre. Un État à la fois modeste et ambitieux, car la population attend encore beaucoup de lui : il doit notamment, tout en veillant au maintien des équilibres globaux, protéger l'environnement, aménager le territoire de façon convenable, mettre en place des infrastructures nouvelles et offrir des services de santé et d'éducation.

Cette vision devrait être déclinée par une remise à plat de l'organisation actuelle de nombreux ministères et un questionnement rigoureux sur les raisons d'être des missions actuellement attribuées aux services de l'État tant au niveau des départements centraux qu'à l'échelon territorial. Cet exercice devrait être mené dans le cadre d'une concertation élargie avec les acteurs de la société civile et les groupements d'usagers les plus concernés.

Tendances lourdes	Déclinaisons
	R Contrôle, planification stratégique, régulation, conception
	R Analyse de projets, Pilotage, négociation et rédaction de contrats, évaluation, reddition des comptes
R Le recentrage des missions de l'État autour des ses fonctions essentielles	R Gestion de proximité, communication avec les élus locaux, déclinaison des politiques nationales en programmes locaux, conseil et assistance technique
R L'externalisation progressive des activités de l'administration	R Action de partenariat et d'accompagnement des ONG sur le terrain dans le domaine du social en particulier
R L'extension du champ des administrations territoriales (assemblées élues)	R Le service public sur mesure et différenciation des niveaux de qualité de la prestation
R L'implication forte de la société civile	R L'agent d'autorité devient agent de développement
R La diversification croissante des demandes sociales	R L'opinion publique exige des fonctionnaires le respect de l'éthique
R Le développement d'un nouveau concept de l'autorité	R Le fonctionnaire est appelé à passer du rôle d'utilisateur à celui d'acteur et de prescripteur.
R La volonté plus confirmée de lutter contre la corruption et de développer le sens de l'éthique	
R L'ouverture sur les nouvelles technologies	

## 1.3. Placer l'usager au centre des préoccupations de processus de modernisation

Cette nouvelle exigence appelle un nouveau genre d'administration publique et de nouvelles modalités de fonctionnement. Désormais, la qualité des services offerts par les administrations publiques et leur efficacité sont une composante essentielle de l'environnement des affaires et des entreprises. La force de l'entreprise marocaine et la mesure dans laquelle sa performance sera égale à celle de ses concurrentes étrangères dépendront des capacités de gestion des administrations publiques et de leurs performances : respect des délais, capacité d'anticipation et de réaction, capacité de répondre aux besoins des clients, capacité d'intervenir rapidement, etc.

Pour répondre à cette exigence, l'administration marocaine doit être conçue sur un modèle qui repose sur une vision de long terme, un souci extrême de la qualité, une vive attention prêtée aux résultats, la souplesse face au changement et un fort attachement aux valeurs fondamentales de la fonction publique.

#### *1.4. Développer le sens de la proximité à tous les échelons de l'administration*

La décentralisation et la déconcentration, dont le renforcement est indispensable à une administration efficace, constituent également un autre aspect des changements fondamentaux auxquels doit s'adapter la fonction publique dans les années à venir. Le rôle de l'administration d'État est d'accompagner ce processus de façon harmonieuse, sans chevauchements ni doubles emplois entre elle et les collectivités locales.

Au niveau local, les citoyens veulent des services plus accessibles et mieux adaptés à leurs besoins et à leurs réalités. Ils perçoivent le très grand cloisonnement des services et la centralisation toujours marquée de l'État comme une contrainte majeure préjudiciable aux initiatives locales.

La nécessité de rapprocher davantage l'administration publique des citoyens appelle des transformations dans le fonctionnement de l'appareil administratif. Cela passe en premier lieu par une intégration et une rationalisation des services au niveau local en vue de raccourcir les délais dans la prestation des services, une répartition équitable des ressources sur le territoire national et une participation plus active des citoyens à la prise des décisions qui les touchent dans leur vie quotidienne.

#### *1.5. Repenser l'architecture des services et leur raison d'être*

Chaque organisme, direction ou service relevant de l'administration publique devrait faire l'objet d'un questionnement systématique pour juger de sa pertinence. Des scénarios de regroupement, de suppression ou de création d'unités administratives devraient être élaborés à la lumière d'un audit à l'échelle du système dont l'objectif serait de vérifier dans quelle mesure un organisme donné répond toujours aux besoins des citoyens, s'il fait double emploi avec une autre entité, si ses fonctions doivent être assurées au niveau central ou local ou être confiées au secteur privé, etc.

Cette démarche suppose au préalable une position politique clairement affichée par le gouvernement, matérialisée par une lettre de mission et un calendrier de réalisation précis découlant d'une concertation élargie avec les professions et les acteurs concernés de la société civile.

## **2. Les défis économiques : Qualité, productivité, compétitivité**

### *2.1. Faire face aux grandes mutations*

Le Maroc comme tous les pays du Continent devrait faire face aux effets de la mondialisation qui se traduit par l'ouverture des frontières et le démantèlement tarifaire. L'ouverture économique impose des impératifs de compétitivité.

Les accords de Marrakech, signés en 1994 qui ont donné naissance à l'Organisation Mondiale du Commerce (l'OMC), et auxquels le Maroc a adhéré, ainsi que l'accord d'association avec l'Union Européenne et les accords en cours de ratification ou de signatures avec les États-Unis, La Turquie, les États signataires de l'accord d'Agadir, Les États d'Amérique du sud (MERCOSURE) interpellent l'administration marocaine. Celle-ci doit être un moyen pour promouvoir l'acte d'investir et cultiver l'esprit de l'entreprise citoyenne. Une mise à niveau non seulement de l'économie mais de toutes les composantes de la société s'impose. L'administration doit être au cour de cette mise à niveau.

Dans ce domaine, quatre tendances ont été observées au cours des 10 dernières années :

- 1) Le transfert progressif de certaines missions de service public au secteur privé à travers la politique de concession et de délégation. Cette politique a concerné la plupart des grandes villes dans des secteurs comme le transport collectif urbain, la distribution de l'eau et de l'électricité, la production de l'énergie, la collecte et le traitement des déchets solides etc.
- 2) La création de nouvelles agences gouvernementales de développement jouissant d'une grande autonomie dans les domaines réservés auparavant aux administrations centrales de l'État.
- 3) La création de Centres Régionaux d'Investissement sous forme de guichets uniques dans le but de développer l'investissement et de faciliter les démarches administratives aux entreprises nationales et étrangères ;
- 4) La décentralisation au profit des Assemblées Régionales et des collectivités locales d'importantes missions dans le secteur économique, culturel et social avec une nouvelle approche en matière de gouvernance locale qui fait une large place au concept de partenariat.

Les pouvoirs publics sont appelés à faire le point sur les mesures qu'il convient de prendre afin que les réformes préconisées au sein des administrations de l'État soient en parfaite symbiose avec ces grandes tendances. Il faut en effet, éviter le risque que des administrations archaïques en perte de vitesse, ralentissent ou freinent les initiatives de modernisation engagées par d'autres administrations. Pour cela les pouvoirs publics et la société civile peuvent mettre en ouvre des mécanismes d'incitation et de récompense pour les administrations et les groupes leaders qui développent les bonnes pratiques. En mettant l'accent sur les initiatives qui auraient permis d'améliorer le service rendu à l'utilisateur.

## *2.2. Maîtriser les incidences de la mondialisation et de la libéralisation économique*

Malgré les crises économiques récentes subies par certains pays, la libéralisation des économies nationales et les politiques d'ouverture paraissent toujours être les tendances principales en fonction desquelles s'opère la restructuration des administrations et la redéfinition de leurs missions. Les changements prévisibles les plus significatifs portent sur les points suivants :

- Disparition progressive de certaines fonctions administratives de contrôle et de suivi ainsi que de tâches devenues superflues suite à la déréglementation de certains secteurs ou au transfert d'activités du secteur public au secteur privé. Parmi les nouvelles missions de l'État se profilent d'abord celles qui découlent de sa fonction de régulation ;
- Apparition de nouvelles fonctions et responsabilités qui diffèrent des pratiques traditionnelles des administrations publiques, découlant de l'introduction des nouvelles techniques de communication et de l'essor de secteurs d'activités où la gestion et la maîtrise du savoir sont désormais les principales sources de richesse des nations.

Les administrations sont aujourd'hui parfaitement conscientes que le changement est une nécessité, mais manquent sérieusement de visibilité car elle ne disposent pas d'une feuille de route claire pour les actions à programmer à moyen et long terme tant pour ce qui concerne la gestion de leurs ressources humaines, de leur organisation que des rapports qu'elles doivent établir avec leurs partenaires.

### *2.3. Favoriser l'amélioration des performances de l'économie nationale*

Améliorer les performances de l'économie, cela veut dire procurer aux entreprises nationales les moyens de croître en leur offrant l'appui financier, le conseil et l'information sur les opportunités d'affaires sur le plan national, local et international.

Pour cela, l'Administration publique est appelée à repenser ses infrastructures organisationnelles d'encadrement des entreprises, selon une approche stratégique, avec un accent particulier sur le développement de nouveaux modes des prestations de services et une définition plus précise de ce que doit être la valeur ajoutée des administrations publiques dans l'aide qu'elle apportent aux entreprises.

Pour améliorer la performance de l'économie nationale, il sera demandé aux administrations, plus que par le passé, de créer un environnement de marché favorable à l'investissement et de faire de « l'intelligence économique » au service de l'entrepreneuriat le point fort de leurs politiques.

Dans un contexte de libéralisation économique et de concurrence entre les nations pour attirer l'investissement étranger, l'administration publique marocaine ainsi que ses élites dirigeantes devront désormais faire preuve de professionnalisme et d'initiative avec des approches différentes de celles du passé.

Dans cette perspective, le Maroc a déjà engagé des actions d'envergure telles que la refonte du droit des affaires, l'organisation des marchés financiers, la réglementation de la concurrence et des prix, la législation du travail ainsi que nombreuses mesures visant à consolider l'État de droit.

Ces réformes posent en des termes nouveaux le rôle qui incombe aux administrations. Celles-ci demeurent en fin de compte les premières garantes de la mise en œuvre de l'impressionnant édifice législatif et réglementaire que l'État a mis en place. L'efficacité de ces mesures et les conditions de leur mise en œuvre soulèvent la question de la qualification des cadres et de la relève des générations des managers et des dirigeants. Le rôle des pouvoirs publics est de prévoir les solutions de rechange, durables, les moins coûteuses pour la collectivité et les plus porteuses en terme d'efficacité.

## **3. Les défis sociaux : Solidarité Sociale, Citoyenneté, Responsabilité**

### *3.1. Innover en matière de solidarité*

Le Maroc, comme de nombreux pays, doit relever de nombreux défis sociaux parmi lesquels la lutte contre la pauvreté constitue la grande priorité.

Depuis, l'indépendance du pays, plusieurs approches ont été expérimentées, mais avec des résultats mitigés.

De quelle façon l'administration devrait-elle aborder la lutte contre la pauvreté et veiller aux mécanismes de solidarité sociale, quels rôles doivent jouer les opérateurs publics et comment doivent-ils s'organiser pour

faire face aux défis sociaux? Telles sont les questions posées dans le cadre du débat actuel sur la redéfinition du rôle de l'État.

Au cours des dix dernières années, le Maroc a mis en place des solutions originales qui méritent d'être soulignées :

- La création d'une Agence pour le développement social chargée de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de développement visant la lutte contre la pauvreté,
- La mise en place d'un cadre juridique pour l'Assurance maladie obligatoire,
- La création du Fonds Mohamed V pour la solidarité,
- Le renforcement et l'appui au développement des ONG qui interviennent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

L'expérience marocaine montre qu'après de nombreuses années d'hésitation où l'administration de l'État jouait un rôle exclusif en matière d'appui opérationnel à la solidarité sociale, la tendance actuelle vise à confier cette mission à de nouveaux acteurs, avec une place prépondérante aux ONG dans le cadre du partenariat avec les Agences gouvernementales et les collectivités locales. Il s'agit là d'une approche audacieuse. Cependant, elle doit être accompagnée d'une définition précise des responsabilités de l'État.

### *3.2. Préserver et rénover la fonction sociale des services publics*

Les politiques de libéralisation et de désengagement de l'État sont de plus en plus perçues comme un moyen de redonner aux individus et aux entreprises une capacité d'initiative nouvelle.

Cette approche qui fait une large place aux mécanismes de l'économie de marché aura probablement tendance à s'appliquer à la plupart des services publics jusqu'ici contrôlés par l'État et ses différentes institutions dérivées (Collectivités locales et Établissements publics).

De nombreuses Administrations ont engagé de vastes programmes visant à introduire de nouveaux modes de gestion de leurs services publics. Les actions entreprises ou en cours visent à transférer la gestion de certaines activités au secteur privé. Les modalités de ce transfert sont nombreuses et variées : concessions, gestion déléguée, sous-traitance, suppression des monopoles publics, etc.

L'extension de ces nouveaux modes de gestion de l'administration publique offre de nombreux avantages : d'une part, elle permet de soulager les budgets gouvernementaux et offre des possibilités intéressantes pour le financement privé des infrastructures publiques, de l'autre, elle favorise des prestations de meilleure qualité et à moindre coût pour la collectivité. Ces nouvelles modalités de gestion nécessitent non seulement la déréglementation des secteurs d'activité concernés, mais aussi la libéralisation des prix et une plus grande flexibilité dans la tarification des services fournis aux usagers. Toutefois, en l'absence d'une vision globale et intégrée, la déréglementation excessive et démesurée des services publics peut engendrer des problèmes sociaux et exclure de la société les segments les plus vulnérables de la population.

À ce propos, les problèmes critiques auxquels l'administration marocaine fera face à l'avenir seront la nécessité de préserver les services publics, la vocation de solidarité qu'ils ont toujours voulu incarner, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la fourniture des services de base dans les zones rurales, notamment l'approvisionnement en eau potable et en électricité.

Cela exige une administration capable d'assurer le maintien des équilibres et de la cohésion sociale et qui, sans remplacer les acteurs économiques et sociaux de la société civile, garantie une distribution équitable des ressources entre les groupes sociaux les plus pauvres afin d'instaurer une société juste et mieux intégrée.

### *3.3. Veiller à la protection des droits et libertés des citoyens*

La protection des droits du citoyen dans ses rapports avec l'administration est une action de longue haleine dont le rythme et l'aboutissement dépendent surtout des traditions politico-administratives de chaque pays. Passer du stade de simple administré pour accéder au rang de citoyen dépositaire de nouveaux droits est un véritable saut qualitatif qui appelle un changement en profondeur des mentalités, tant du côté des fonctionnaires que des citoyens usagers eux-mêmes. Les uns doivent s'interdire de se réfugier dans les comportements régaliens, les seconds doivent sortir de leur attitude passive pour devenir des partenaires à part entière.

Cette transformation dans les rapports entre l'administration et le citoyen est à elle seule un défi majeur pour l'administration marocaine dans la mesure où elle dépend de leur capacité de promouvoir dans leur quotidien les valeurs éthiques, l'équité et le respect de la légalité.

Sur un autre plan, la déréglementation des activités économiques, la liberté d'initiative donnée aux entreprises ainsi que l'ouverture sur l'économie mondiale, comptent de nombreux avantages mais comportent également de nombreux risques si les pouvoirs publics ne se donnent pas les moyens suffisants pour protéger la sécurité et la santé des citoyens.

L'administration doit se préparer à résoudre les problèmes administratifs complexes qui sont la conséquence des évolutions récentes, telles que la libre circulation des biens et services, la complexité croissante des transactions commerciales, la mondialisation des marchés financiers et la délocalisation rapide des activités industrielles et des services. En la matière, au-delà des mesures d'ordre législatif et réglementaire qu'il importe de prendre pour moderniser et mettre à jour, la contribution de l'administration publique doit être pensée en termes de fourniture de conseils et d'appui aux organisations de la société civile qui engagent des actions visant à sauvegarder et à préserver les droits des entreprises et des citoyens.

Dans ce contexte, le Maroc aura besoin d'une fonction publique professionnelle au fait des progrès techniques, capables de conseiller les citoyens et de les informer sur leurs droits et leurs obligations.

À la faveur des initiatives prises dans de nombreux pays à travers le monde, l'Administration sera appelée à élaborer de véritables chartes du citoyen qui définissent, à la lumière des changements que connaît notre pays, la nature des rapports que doivent entretenir les administrations avec leurs usagers.

### *3.4. Rendre compte de la gestion et évaluer les performances*

Les expériences ont partout démontré que les organisations qui font des progrès sont celles qui ont su, sans complexe, intégrer en leur sein des systèmes de contrôle de gestion et d'évaluation des performances. Dans l'administration de demain, les usagers ne sauront plus se satisfaire d'entendre parler de politiques, de plans et d'actions. Ils voudront être régulièrement renseignés sur les résultats. À leur tour, les fonctionnaires et les autres agents du secteur public qui veulent mettre à contribution leur compétence et leur énergie dans le travail estiment que leur engagement à atteindre les objectifs n'a de sens que si leur action est valorisée et les résultats de leurs efforts équitablement évalués et appréciés.

Tenir les gestionnaires et les chefs d'administration comptables des résultats de leur gestion et considérer qu'ils doivent informer le public de leurs réussites comme de leurs échecs sera demain non seulement un moyen de réhabiliter l'administration aux yeux des citoyens mais aussi le procédé qui assurera sa survie et sa capacité d'adaptation.

## 4. Les défis technologiques : perfectionnement professionnel, maîtrise des nouvelles techniques, innovation

Les tendances à travers le monde montrent que dans le prochain millénaire, l'intelligence et le savoir seront la principale source de richesse économique des personnes, des entreprises et des sociétés. C'est pourquoi il est important que l'administration marocaine tire le meilleur parti possible des nouvelles technologies de l'information et de leurs applications dans les domaines de l'administration et des services fournis aux entreprises et aux citoyens. La maîtrise des nouvelles technologies passe nécessairement par une actualisation des compétences au niveau national et la formation des ressources humaines dans la fonction publique.

Dans ses plans de modernisation, l'administration marocaine doit s'intéresser davantage aux personnes détentrices du savoir, redéfinir leur rôle et leur statut au sein des organisations appelées à fonctionner en réseau plutôt que de façon marginale, de façon à favoriser l'échange d'information. Dans ce domaine, les administrations publiques, les universités, les centres de recherche et les entreprises doivent travailler de concert et concevoir une vision stratégique pour tirer partie des mutations qui s'annoncent.

Dans le contexte de la mondialisation, cette démarche est incontournable pour favoriser la compétitivité de l'économie nationale. Pour cela, la fonction publique doit être en mesure de faire face à de nombreuses contraintes, notamment le rythme rapide des progrès technologiques et les coûts élevés de l'acquisition et de renouvellement fréquents des équipements. Le développement du contenu intéressant le citoyen ou l'entreprise dans les « sites webs » des secteurs publics et de bases de données électroniques fiables; la formation d'un personnel spécialisé et qualifié dans le pilotage des projets de TIC au sein du secteur public;

## 5. Valoriser et mettre à niveau le potentiel humain des administrations

Dans toute réforme visant à améliorer la qualité du service et la performance, il est évident que l'homme et sa formation doivent être au centre des préoccupations. Pour aboutir, les programmes de modernisation doivent donc privilégier la compétence et le mérite et promouvoir une politique durable de formation continue. Formation visant à préparer la relève pour les années à venir.

Les jeunes générations de cadres ainsi que les usagers et les partenaires de l'administration reprochent à celle-ci son manque de rigueur dans le choix des hommes, l'absence de transparence dans les procédures de promotion et d'affectation aux postes de responsabilités.

Les critiques formulées tant par les administrations elles-mêmes que par leurs agents ou leurs usagers sont au cœur du problème de la gestion des ressources humaines. Elles appellent une réforme en profondeur des méthodes et des pratiques en vigueur dans les administrations.

L'équité en matière de rémunération est également une question majeure pour la réforme de l'administration.

## Préparer la relève

Les changements que connaîtront les administrations dans les services offerts à la population, dans leur organisation et leur fonctionnement, exigent que les membres de leur personnel aient de nouvelles compétences et que les connaissances nécessaires à l'exercice de leur métier soient actualisées régulièrement. Pour cela, la formation continue revêt plus que jamais une importance stratégique. En effet, dans l'administration de demain, la formation continue, parce qu'elle est l'instrument de mise en valeur des ressources humaines, doit être érigée en « véritable obligation » dotée d'un statut qui lui est propre précisant les droits et les obligations connexes des fonctionnaires et des administrations en matière de formation.

Ouverte à l'ensemble du personnel, la formation continue devra prendre différentes formes et doit être inscrite parmi les conditions statutaires préalables à la promotion du fonctionnaire.

Sur un autre plan, il sera exigé des établissements de formation des fonctionnaires de redéfinir et d'adapter leurs rôles et leurs missions aux attentes des administrations en matière de formation et de perfectionnement aux fins du renforcement de leur compétitivité au plan international.

### Les nouvelles compétences exigées des managers du secteur public<sup>1</sup>

- R Capacité d'exercer et de développer les missions de réflexion stratégique;
- R Concevoir, rédiger et interpréter les textes législatifs et réglementaires;
- R développer le partenariat avec le secteur privé, les collectivités locales et le monde associatif naissant;
- R Piloter et évaluer les prestataires extérieurs et les productions sous-traitées;
- R Négocier des contrats avec des prestataires externes;
- R Assurer les missions d'assistance, d'expertise et de conseil auprès du secteur privé, des collectivités locales ou des établissements publics;
- R Diriger et animer des équipes de travail intersectorielles et multidisciplinaires;
- R Promouvoir la culture du service au client;
- R Maîtriser l'usage des nouvelles technologies.

## Conclusion

Les grands changements qui se profilent pour les années à venir invitent les pouvoirs publics à engager des réformes d'envergure qui appellent souvent des décisions difficiles à prendre, face aux nombreuses résistances et aux pratiques du passé. Dans ce processus de changement, il importe de prendre en compte les éléments suivants :

- Tenir compte des capacités réelles de changement des acteurs en place dans le choix des actions de réforme;
- Veiller au choix et à la mise en place d'un mécanisme de pilotage durable et efficace qui transcende les contingences politiques;
- Développer une politique durable de partenariat avec les acteurs de la société civile (patronat, syndicats, ONG..) en vue de promouvoir et obtenir l'adhésion des acteurs autour des projets de modernisation de l'administration;
- Bien définir le rôle de la Haute Fonction Publique et ses rapports avec le politique, (gestion de la carrière des hauts fonctionnaires);



- Adopter une politique volontariste de promotion du rôle des femmes dans les postes de responsabilité ;
- « Marocaniser » et vulgariser les concepts de modernisation afin de les faire approprier par la culture locale et nationale des citoyens et des fonctionnaires ;

## Références bibliographiques

Rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc, Observatoire Marocain de l'Administration Publique Janvier 2005.

La nouvelle gouvernance au Maroc, Revue de l'OMAP, n° 4, 2003.

Rapport sur l'élaboration d'un Bilan social des fonctionnaires et agents de l'administration et des collectivités locales, novembre 2004.

Rapport d'étude sur le statut général de la fonction publique, ministère des affaires administratives, janvier 1998 (programme PNUD).

Actes du 1<sup>er</sup> colloque national sur la réforme administrative au Maroc, 7 et 8 mai 2002. Publication du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. Juillet 2002.

La réforme administrative au Maroc, vision, stratégie, plan d'action. Publication du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. 2000.

Droit administratif, Hassan OUZZANI CHAHDI. Ouvrage édité par l'auteur en 2003.

le système de rémunération dans la fonction publique, diagnostic et recommandations. Rapport du groupe d'étude de l'OMAP (programme MDP/PNUD) 2000.

## Annexe 1

### Évolution des demandes adressées à l'administration

Les demandes traditionnelles	Les nouvelles demandes
Doter le pays en infrastructures et fournir aux usagers les biens et services dont ils ont besoin	Développer une vision stratégique à long terme Préserver les ressources naturelles rares, aménager durablement les territoires, protéger l'environnement
Compléter et moderniser les dispositifs législatifs et réglementaires	Développer et moderniser les mécanismes de solidarité sociale (lutte contre la pauvreté, couverture médicale, protection de l'enfance...) Protéger les droits d l'homme
Décentraliser et déconcentrer les services publics Rénover les modes de contrôle	Défendre et valoriser le patrimoine de l'État Renforcer les politiques de prévention et de sécurité civile Aider à l'organisation des secteurs professionnels et au renforcement de la qualité de l'offre privée

## Annexe 2

Tableau 1 : Répartition du personnel des départements ministériels par sexe et par catégorie de cadres

catégorie de cadres	Sexe	
	Féminin	Masculin
Personnel classé de l'échelle 1 à 6	29 393	81 453
Personnel classé de l'échelle 7 à 9	65 122	111 344
Personnel classé de l'échelle 10 à hors échelle	73 618	176 236
Total	168 133	369 033

		Taux de féminisation	31,30 %
Pourcentage global des cadres supérieurs	46,51 %	Pourcentage des femmes au niveau des cadres supérieurs	29,46 %
Pourcentage global des cadres de maîtrise	32,85 %	Pourcentage des femmes au niveau des cadres de maîtrise	6,90 %
Pourcentage global du personnel d'exécution	20,64 %	Pourcentage des femmes au niveau du personnel d'exécution	6,52 %

Tableau 3 : Répartition du personnel des départements ministériels par service et par catégorie de cadres.

catégorie de cadres	Services centraux	Services déconcentrés	Total
Personnel classé de l'échelle 1 à 6	17 143	93 703	110 846
Personnel classé de l'échelle 7 à 9	9 288	167 178	176 466
Personnel classé de l'échelle 10 à hors échelle	15 960	233 894	249 854
Total	42 391	494 775	537 166

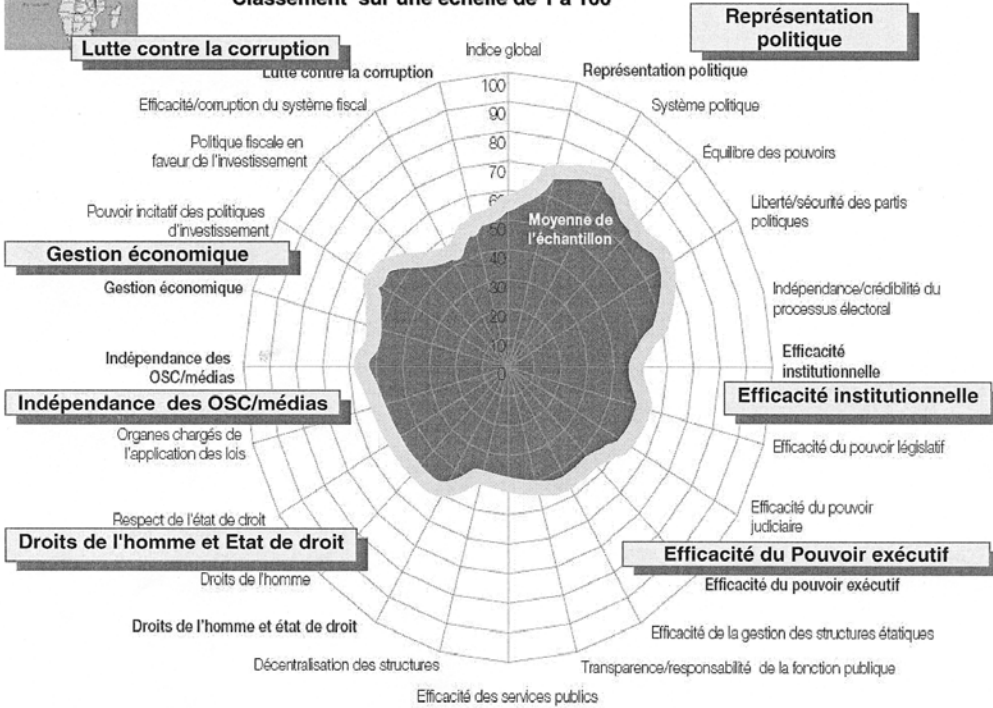
Si on exclut de ces effectifs le personnel des secteurs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, la répartition du personnel des départements ministériels par service et par catégorie de cadres serait la suivante :

catégorie de cadres	Services centraux	Services déconcentrés	Total
Personnel classé de l'échelle 1 à 6	15 630	73 919	89 549
Personnel classé de l'échelle 7 à 9	8 298	52 314	60 612
Personnel classé de l'échelle 10 à hors échelle	14 287	34 774	49 061
Total	38 215	161 007	199 222

## Annexe 3



### Benchmarking : Maroc – Etats africains Classement sur une échelle de 1 à 100



Notes moyennes élevées pour les indicateurs politiques.

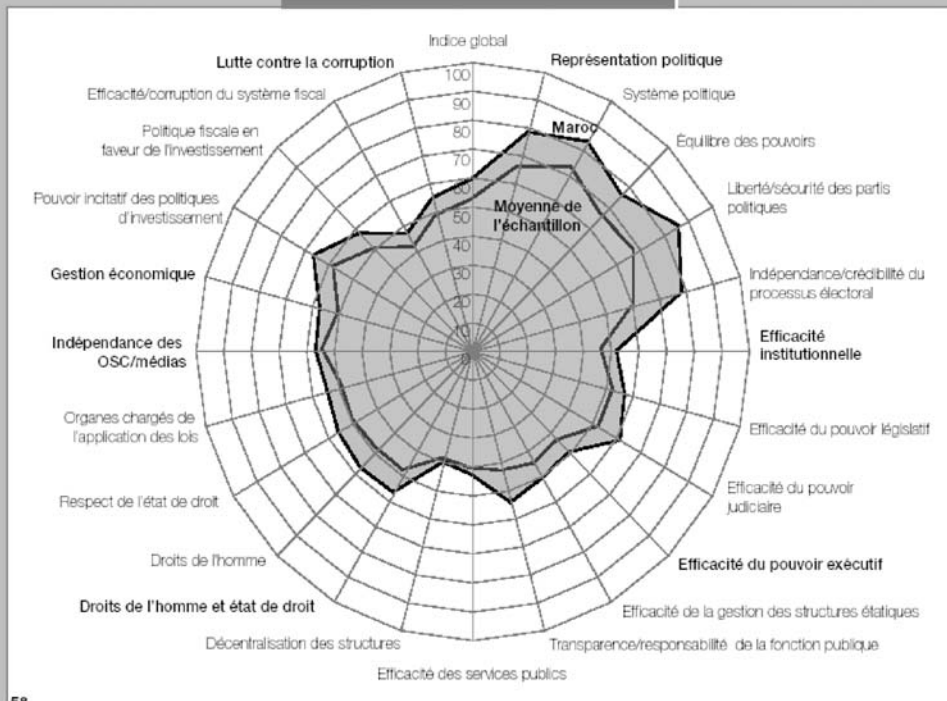
Notes très faibles pour la décentralisation, la fraude fiscale et la corruption

## Annexe 4



### Le MAROC parmi les 5 Etats les mieux classés du continent africain en matière de gouvernance

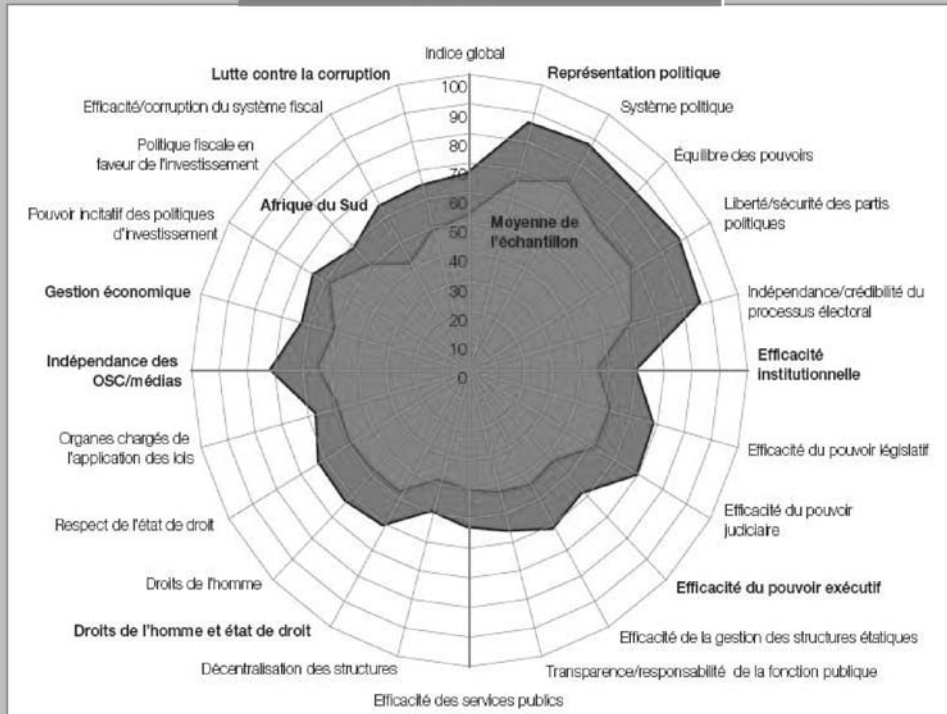
*MAROC*





## Le MAROC parmi les 5 Etats les mieux classés du continent africain en matière de gouvernance

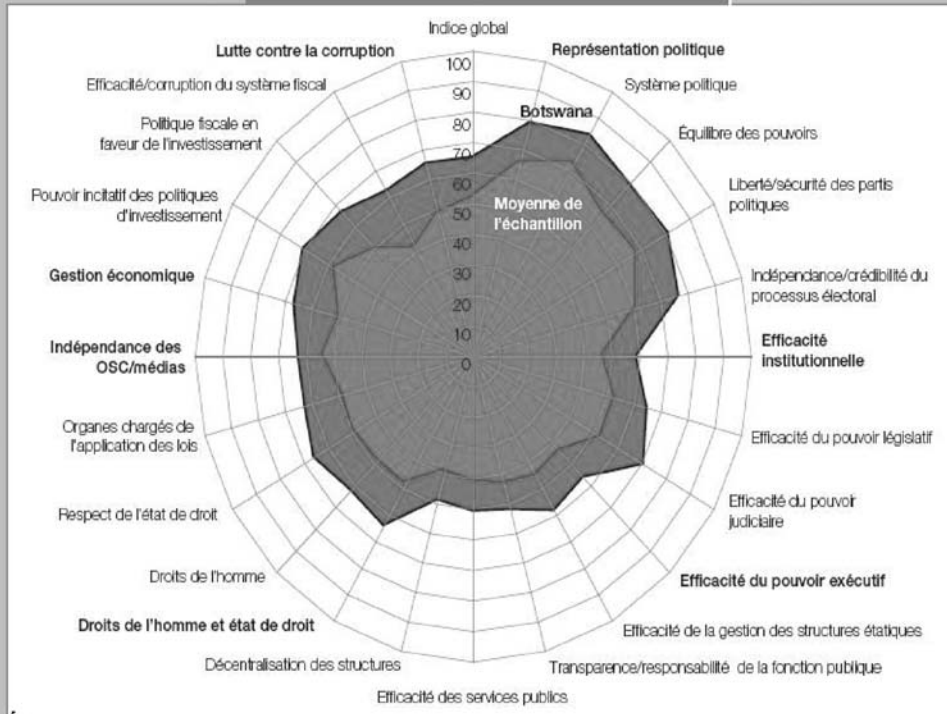
### AFRIQUE DU SUD





## Le MAROC parmi les 5 Etats les mieux classés du continent africain en matière de gouvernance

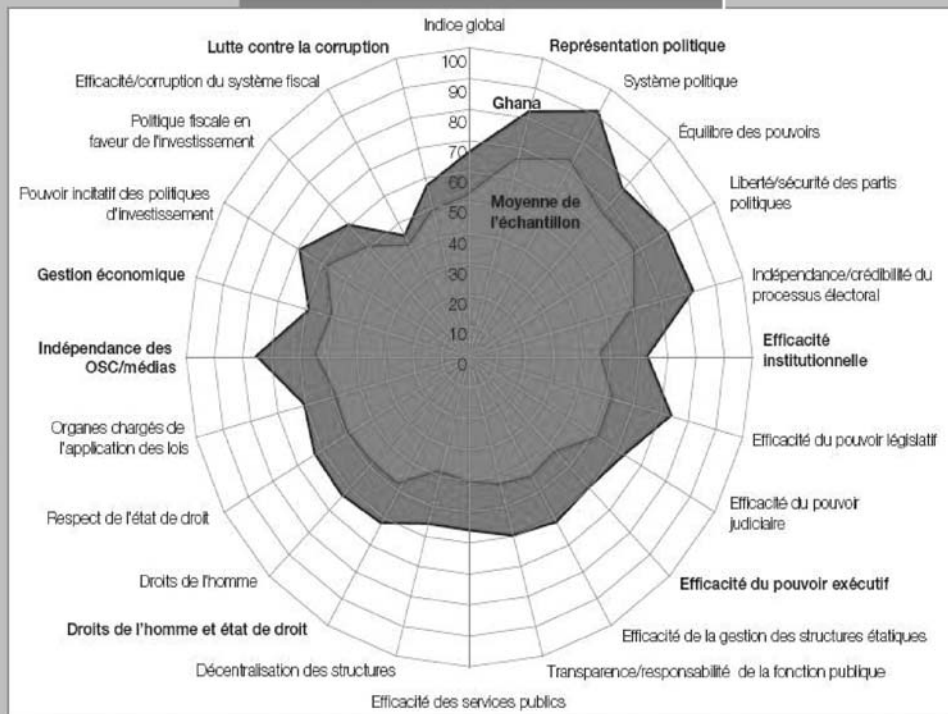
### *BOTSWANA*





## Le MAROC parmi les 5 Etats les mieux classés du continent africain en matière de gouvernance

*GHANA*

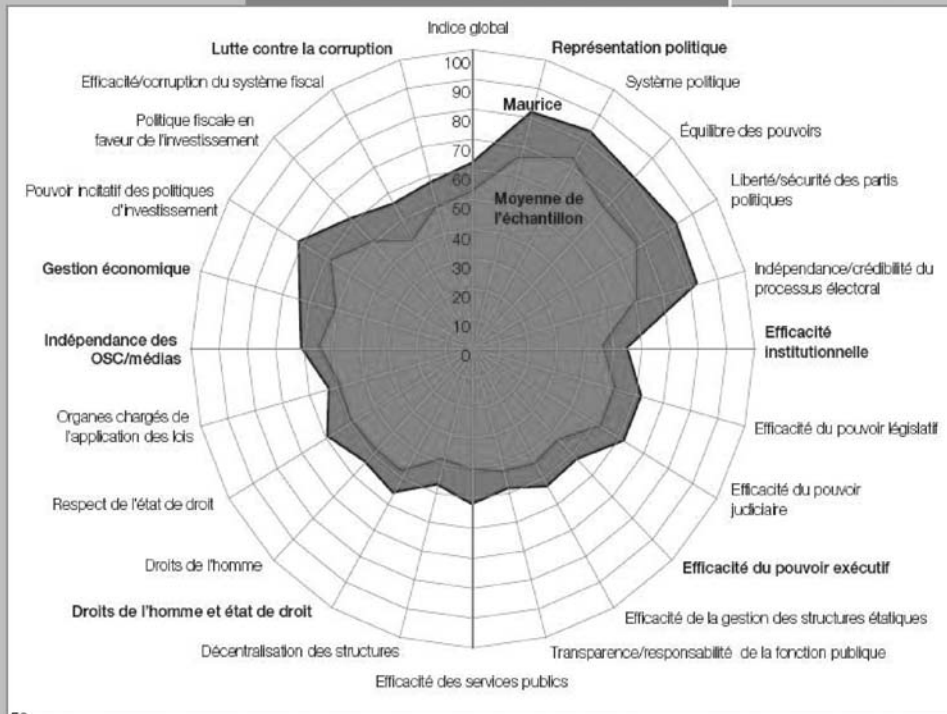






## Le MAROC parmi les 5 Etats les mieux classés du continent africain en matière de gouvernance

### *ILE MAURICE*





## Annexe 5

### Les secteurs publics (Effectif de fonctionnaires) année 2004

Effectif des fonctionnaires civils du secteur public : 851 300 – Les administrations d'État : 540 000 (\*)

- Les collectivités locales : 140 000 (\*\*)
- Les établissements publics : 171 000 (\*\*\*)

Fonctionnaires retraités bénéficiant d'une pension civile : 206 000

- La caisse Marocaine de la retraite : 161 000 (132 000 retraités)
- Le régime collectif des pensions de retraites : 45 000 (21 000 retraités)

Sources : (\*) Direction des finances  
 (\*\*) Direction générale des Collectivités locales  
 (\*\*\*) Direction des établissements publics et de la privatisation

### Part de la fonction publique dans le budget général de l'État

Pour l'année 2004

- La masse salariale brute : 55 360 millions Dh

On lui ajoute :

- La participation de l'état à la caisse marocaine de la retraite environ : 4 000 millions Dh
- La participation aux mutuelles : Environ : 900 millions Dh

R Nombre des systèmes : 68

R Nombre de corps administratifs : 200

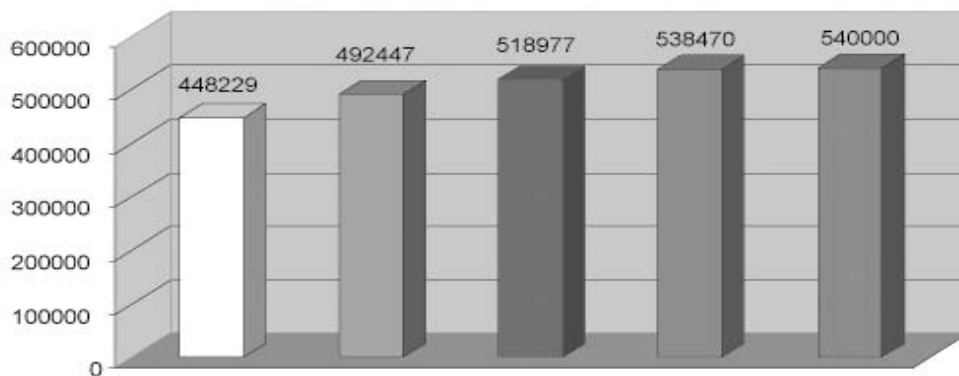
### Effectif et masse salariale

La masse salariale est en très grande hausse par rapport aux ressources disponibles

Les données de l'année 1995

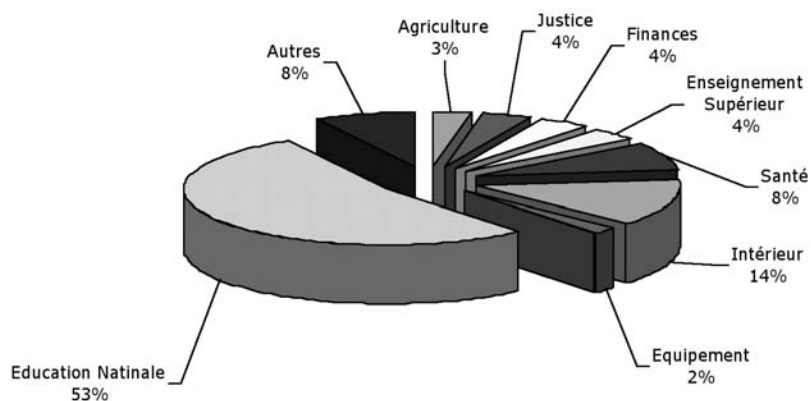
	Maroc 2004	Maroc (*)	Égypte (*)	Tunisie (*)	Turquie (*)
masse salariale par rapport au Produit intérieur brut	12.5 %	10.5 %	8.4 %	7.1 %	2.1 %
saire moyen de la fonction publique par rapport au produit intérieur brut par habitant	4.9 %	4.5 %	4.7 %	3 %	2 %

Evolution de l'effectif des fonctionnaires civils dans les administrations publiques 1992-2004



La répartition des fonctionnaires selon les secteurs ministériels et les régions :

La région	Pourcentage
Rabat-Salé-Zemour Zeir	17,94 %
Grand Casablanca	10,11 %
Souss Massa	9,00 %
Marrakech-Tansift-Houz	8,41 %
Meknes-Tafillalet	8,08 %
La region Est	6,57 %
Tanger-Tetouan	6,47 %
Fes-Boulmane	5,51 %
Taza-Houssaima-Taounat	5,16 %
Chaouia-Ouardigha	5,10 %
Ouest-Chrarda-Beni Hssen	4,95 %
Doukala-Abda	4,75 %
Tadla-Azilal	3,93 %
Guelmim-Smara	2,20 %
Layoune-Boujdour-Sakia Hamra	1,39 %
Oued Dahab-Lagouira	0,43 %



Effectif des Employés : Répartition Géographique  
L'administration Publique est très centralisée :

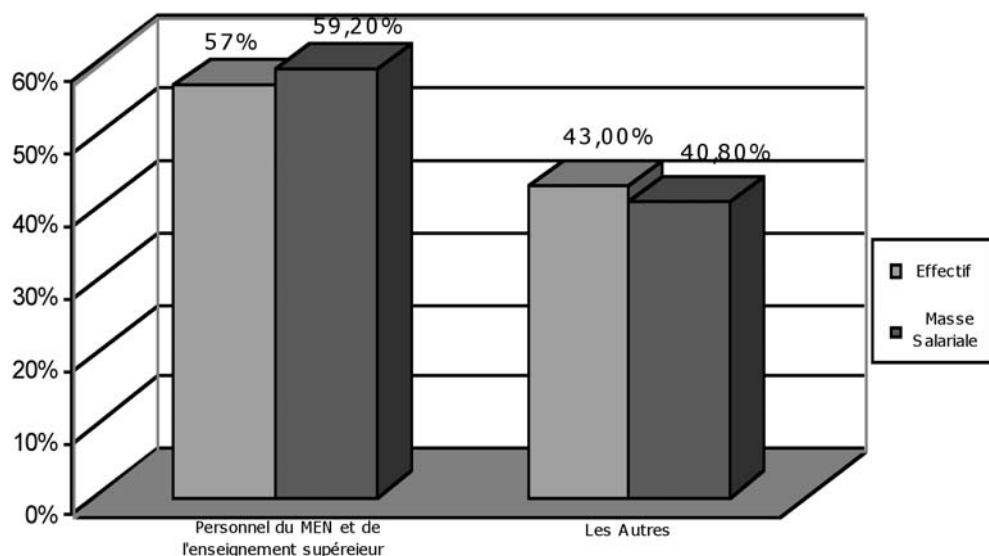
	Maroc	France	Maroc
	Secteur d'enseignement Inclus	Secteur d'enseignement Inclus	Secteur d'enseignement Non Inclus
Les Services Centraux	9 %	3,50 %	20 %
Les Services Décentralisés	91 %	96,50 %	80 %
Le Total	100 %	100 %	100 %

Effectif des Employés : Répartition selon les compétences

Niveau de qualification	1992	2002
Les emplois d'exécution de l'échelle 1 à 6	26.5 %	22.2 %
Les emplois intermédiaires de l'échelle 7 à 9	46.0 %	33.0 %
Les emplois supérieurs de l'échelle 10 et plus	44.8 %	27.5 %
Le Total	100 %	100 %

À titre de comparaison, le taux d'encadrement est de 17 % et de 23 % si on compte les cadres de niveaux intermédiaire (hors ministère de l'éducation nationale).

### Répartition par corps



### Répartition de l'effectif des fonctionnaires par Sexe

	Hommes %	Femmes %
Agents d'Exécution	67.5 %	32.5 %
Agents qualifiés	59.5 %	40.5 %
Cadres	70.2 %	29.8 %
Total des Fonctionnaires	65.8 %	34.2 % (*)

(\*) en 1998 le taux d'emplois occupés par les femmes était de 31.5 %

Le taux d'emplois occupés par les femmes :

- Emplois supérieurs : 6 %
- Postes de chef de division : 8.6 %
- Postes de chef de service : 12.3 %

**2002**



### Pyramide des âges dans la fonction publique

	Moins de 30	De 30 à 40	De 40 à 50	Plus de 50
Taux Global	14.6 %	25.2 %	44 %	16.2 %
Les hommes	12.8 %	24.7 %	43.9 %	18.6 %
Les femmes	18.1 %	26.4 %	44.1 %	11.4 %

Le taux le plus élevé se situe entre 40 et 50 ans

- 45 % moins de 15 ans d'ancienneté
- 18 % entre 15 et 20 ans d'ancienneté
- 37 % plus de 20 ans d'ancienneté

En récapitulatif : la taux moyen de l'ancienneté est de 20 à 22 ans

Effectif des fonctionnaires selon les cadres

Le classement des fonctionnaires par catégories de statuts comporte 200 cadres

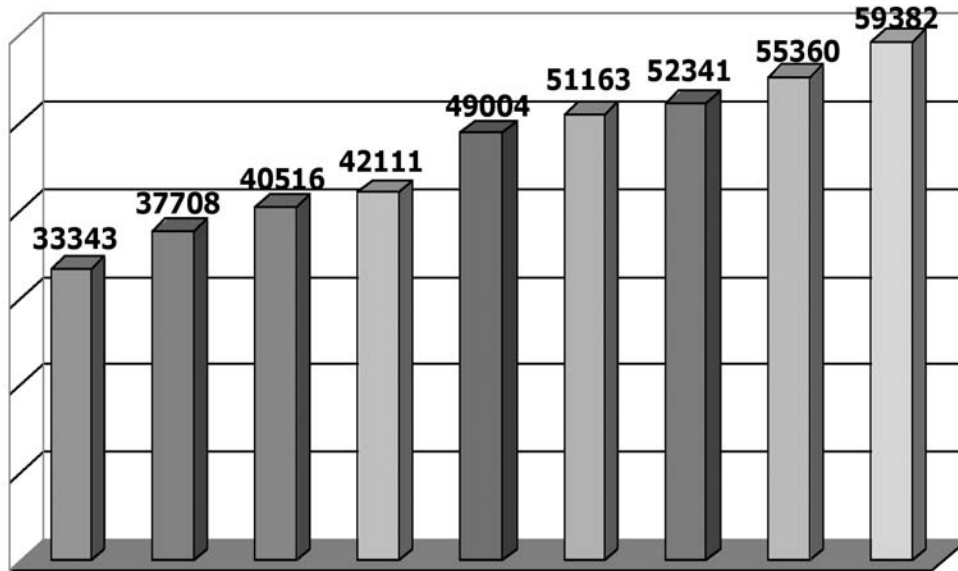
Nombre de cadres	Pourcentage
3 (Instituteurs, profs de 1 <sup>er</sup> cycle, profs du 2 <sup>e</sup> cycle)	47
8	60
45	95

Les 155 cadres restants représentent 5 % de l'effectif des fonctionnaires

### Les prévisions de départs à la retraite

- Le nombre prévisible de ceux qui seront mis en retraite entre 2004 et 2011 est : 59 200  
Qui équivaut à un taux de 11 % des fonctionnaires actuels et d'un effectif annuel de : 7 400
- Le nombre de fonctionnaires qui seront mis en retraite entre 2012 et 2018 : 97 000  
Qui équivaut à un effectif annuel de : 13 850

Evolution du produit intérieur brut et de la masse salariale entre 1996-2005



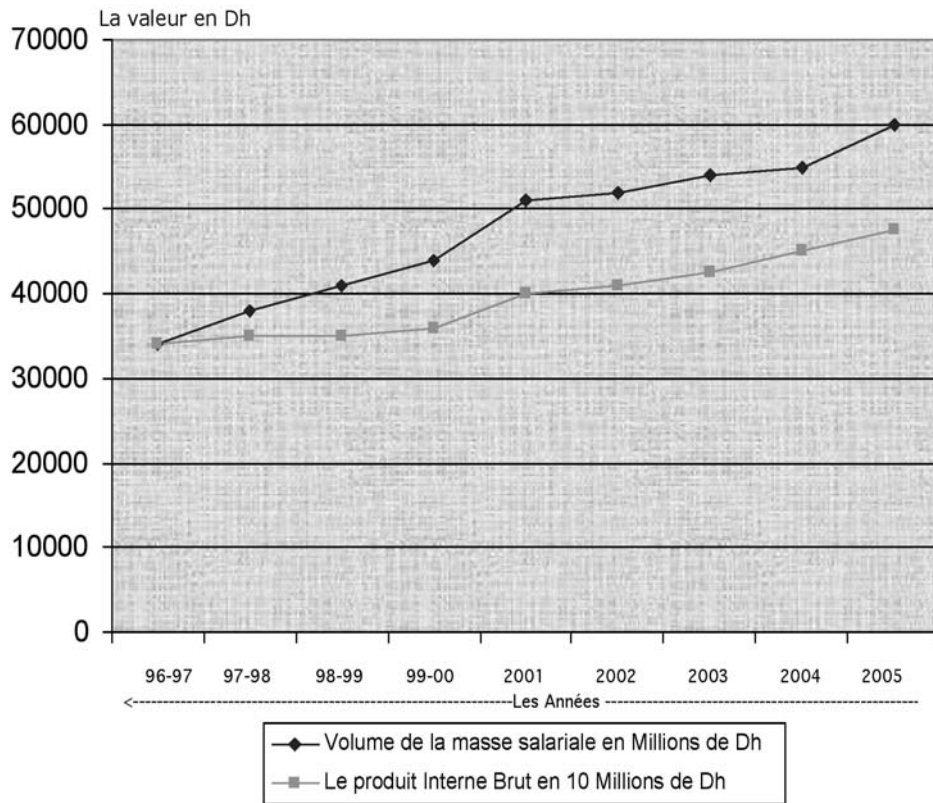
L'indice	96-97	2005
Masse salariale / recettes ordinaires	50.3 %	60.7 %

- La masse salariale mensuelle : 5 milliards de Dh
- Le taux d'accroissement naturel de la masse salariale (GVT) : environ 3 %

**Effectif des fonctionnaires et la masse salariale :**

- Le rythme d'augmentation de la masse salariale se fait d'une manière plus rapide que le rythme de croissance (Le rythme annuel d'augmentation de la masse salariale est de 7.6 %, le rythme de croissance annuel est de 4 % en dirham courant dans la période 1997-2004)
- La réponse aux besoins catégoriques concernant les salaires n'a pas été accompagnée d'un développement concret dans le domaine de la modernisation de la fonction publique puisqu'elle a compliquée davantage le système salarial.

### Evolution du produit intérieur brut et la masse salariale



#### Structure des rémunérations

- La rémunération moyenne brute par fonctionnaire est de : 6 450 Dh

(Varie selon les secteurs entre 4 200 Dh et 10 800 Dh)

- Les indemnités statutaires constituent la partie essentielle dans la rémunération globale :

R 44 % pour les échelles 1 à 9

R 71 % pour l'échelle 11