

Royaume du Maroc
Ministère de la Fonction Publique
et de la Reforme Administrative

La Reforme Administrative au Maroc

INTRODUCTION

A l'instar d'autres pays à travers le monde, le Maroc a entrepris, depuis les années 80, un vaste programme d'ajustement structurel ayant pour objectif le rétablissement de la stabilité du cadre macroéconomique. Cette stabilité s'est accompagnée d'une accentuation du caractère libéral de notre économie et une ouverture active sur l'extérieur, suivies d'un désengagement progressif de l'Etat au profit des opérateurs privés.

Sur le plan politique et social, des évolutions importantes sont également observées et se matérialisent par la dynamisation de la vie politique et associative, une participation plus accrue des populations à la gestion des affaires publiques et une volonté plus marquée d'insertion de la femme dans la vie active.

A la lumière de cette évolution, la conviction est de plus en plus partagée que les réformes que connaissent les institutions politiques du pays ne peuvent réellement produire leur effet que dans la mesure où l'Etat dispose d'une administration publique moderne et capable de relever les nouveaux défis.

L'administration marocaine a connu de nombreuses réformes au cours de cette décennie. Des expériences innovantes ont été menées dans de nombreux domaines. Malgré ces nombreux acquis, l'action de l'administration et son mode de fonctionnement font l'objet de critiques tant de la part de ses usagers que de la part de la société civile. L'organisation, le rôle et les missions de nos administrations doivent en effet être repensés et adaptés à un contexte politique, économique et social en pleine mutation.

Notre administration est désormais appelée à rendre ses services à des populations de plus en plus exigeantes et informées de leurs droits et obligations.

Par ailleurs, les orientations économiques qui s'inscrivent désormais dans le cadre de l'ouverture et du libre échange, impliquent le développement d'autres modes d'intervention de l'Etat dans la vie économique et une approche plus dynamique en matière de soutien aux entreprises et à l'investissement privé. Dans ces nombreux domaines, le rôle et les missions de l'administration restent encore à définir.

Afin d'améliorer les conditions sociales du pays en général et celles des populations les plus vulnérables en particulier, l'administration doit également être un facteur de régulation en accordant plus d'intérêt aux aspirations sociales, emploi, santé, éducation, logement, culture et loisirs.

1 -LES DEFIS:

Les actions de réforme à mener à court, à moyen et à long termes, ne peuvent être envisagées en l'absence d'une représentation claire des nouveaux défis auxquels notre pays est confronté.

1.1 - Les défis économiques et la mondialisation

Notre administration doit agir sur plusieurs fronts à la fois : face aux contraintes financières croissantes et au poids de la dette publique, il lui est demandé de faire mieux et plus avec moins de ressources.

Dans un environnement économique où désormais, le changement devient la règle et la stabilité l'exception, il lui est également demandé d'ajuster ses missions et ses structures au nouveau rôle de l'Etat, de maîtriser les incidences de la politique de libre échange et de la mondialisation et de contribuer à l'amélioration des performances de l'économie nationale.

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

Pour cela, notre administration est appelée à repenser son infrastructure organisationnelle d'encadrement des entreprises, selon une approche stratégique, avec un accent particulier sur le développement de nouveaux modes de prestations de services, l'investissement dans les réseaux d'entreprises, l'établissement de rapports nouveaux de confiance et de progrès entre les entreprises et les institutions bancaires et financières et une définition plus précise de ce que doit être la valeur ajoutée des administrations dans l'aide qu'elles apportent aux entreprises.

1.2- Les défis sociaux

Notre administration devra jouer un rôle de plus en plus important en matière de cohésion sociale. Instrument de régulation, l'administration peut aussi intervenir directement pour veiller à l'égalité des chances entre les citoyens, combattre les inégalités sociales et protéger les plus faibles. L'essor de la société civile et des organisations associatives ne peut, dans une période de crise, à lui seul servir de solution ou de prétexte pour le désengagement des services publics lorsqu'il s'agira de lutter contre les effets du chômage, l'exclusion des catégories sociales fragiles ou la lutte contre l'analphabétisme et la pauvreté.

1.3 - Les défis politiques:

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 de notre tradition et de notre culture.

Passer du stade du simple administré pour accéder au rang de citoyen bénéficiaire 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 autres doivent sortir de leur attitude passive pour devenir des partenaires à part entière.

Cette transformation dans les rapports administration - citoyen est à elle seule un défi majeur pour nos services publics dans la mesure où elle dépend de leur capacité à promouvoir dans leur quotidien, les valeurs d'éthique et de transparence, l'équité et le respect de la légalité.

1.4 - Les défis technologiques:

Les tendances à travers le monde montrent que dans le troisième millénaire, l'intelligence et le savoir seront la principale source de richesse économique des personnes, des collectivités et des entreprises. C'est pourquoi, il est important que notre administration tire le meilleur profit possible des nouvelles technologies de l'information et de leurs applications dans les domaines de la gestion et des services rendus aux entreprises et aux citoyens.

La maîtrise des technologies nouvelles passe nécessairement par une plus grande valorisation des ressources humaines.

2- LE DIAGNOSTIC

Parallèlement aux réflexions menées par le gouvernement sur la situation de l'administration, des études ont été effectuées par des cabinets et des groupes d'experts avec le concours de la Banque mondiale, du FADES et du PNUD. Les rapports établis à l'issue de ces études et réflexions aboutissent aux constatations suivantes :

Le fonctionnement de l'administration est handicapé par:

- une centralisation excessive des compétences et des moyens ;
- une gestion routinière et un personnel pléthorique ;
- des procédures budgétaires et financières paralysantes ;
- un mécanisme inefficace de répartition des emplois ;
- un système de rémunération opaque et inégalitaire ;
- une démobilitation du personnel en raison de l'absence de délégation et de circulation de l'information ;
- un système de contrôle et d'évaluation inopérant;
- un processus législatif lent.

Les relations de l'Administration avec les citoyens et les entreprises souffrent de difficultés multiples :

- complexité des circuits et procédures;
- absence de proximité;
- difficulté d'accès à l'information ;
- mauvais accueil;
- agissements contraires à l'éthique.

Le système judiciaire n'est pas, selon ces mêmes rapports, adapté aux exigences du développement économique et aux attentes des investisseurs : formation insuffisante en droit commercial, maritime, bancaire... absence de publication de la jurisprudence; manque de personnel de secrétariat pauvreté de l'équipement matériel.

A ces dysfonctionnements qui ont entravé pendant longtemps la marche de l'administration, s'ajoutent des difficultés d'ordre organisationnel et politique. On remarque en effet, une multiplication des structures administratives tant au niveau central qu'au niveau local. Cette situation entraîne une mauvaise coordination, voire parfois son absence, entre les différentes Administrations.

3 - Les engagements du gouvernement

La réforme de l'administration et sa modernisation ont constitué l'un des axes essentiels de la déclaration de politique générale du gouvernement.

Les principaux objectifs arrêtés dans cette déclaration visent à :

- bâtir une administration efficace, resserrée sur ses missions essentielles, dotée des ressources répondant à ses besoins réels, à l'écoute constante de son environnement;
- offrir un service public de qualité et au moindre coût.

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement s'engage à :

- remettre en ordre les structures administratives;
- consolider et renforcer le processus de décentralisation et de déconcentration ;
- lutter contre la complexité et les lenteurs administratives;
- combattre tout agissements contraires à l'éthique;
- instaurer de nouveaux rapports entre l'administration et les citoyens;
- redéfinir la gestion des ressources humaines dans l'administration publique sur des bases rationnelles pour accroître les performances et en maîtriser les effectifs.

Afin de concrétiser ses engagements, le gouvernement a consenti de nombreux efforts; des actions importantes ont été engagées et des résultats tangibles ont été obtenus dans de nombreux domaines.

Notre Vision de l'Administration de demain

1-Les atouts

Pour relever les grands défis auxquels elle est confrontée, l'administration dispose, aujourd'hui, de nombreux atouts :

- Un contexte politique favorable qui a été consacré par la volonté de Feu SA MAJESTE LE ROI HASSAN II que Dieu l'ait en sa sainte miséricorde de doter le pays d'institutions démocratiques et de mettre en place un gouvernement d'alternance issu d'une majorité plurielle. Ce contexte est conforté par la confiance renouvelée au dit gouvernement par SA MAJESTE Mohammed VI et par sa détermination depuis son accession au trône à poursuivre et à affermir le processus de modernisation et de démocratisation de la vie politique ;
- Un consensus élargi des partenaires économiques et sociaux dans le cadre du dialogue social et autour de cette option démocratique ;
- La prédisposition des organisations internationales et des partenaires du Maroc d'appuyer le programme de réforme engagé ;
- Un potentiel en ressources humaines dont l'énergie et l'enthousiasme pour le changement doivent être mobilisés pour offrir aux citoyens et aux entreprises un service de meilleure qualité ;
- L'essor des nouvelles technologies de l'information qui offre aux administrations de nouvelles opportunités leur permettant de s'organiser différemment et de répondre aux attentes des citoyens dans de meilleures conditions de délais et de coût.

II-Les faiblesses

Pour mettre à profit nos atouts et surmonter les faiblesses, nous devons changer d'approche et recentrer l'action des administrations sur les besoins de l'utilisateur. Des actions d'envergure doivent être menées en vue d'introduire les changements profonds dans le fonctionnement des services publics :

- Nos administrations ont tendance à organiser leurs activités et leurs structures en privilégiant davantage leurs propres contraintes au lieu de privilégier celles de leurs usagers. Ceci est évident en ce qui concerne le choix des horaires d'ouverture des services, l'emplacement des locaux et la présence des services sur le territoire, l'utilisateur fait des demandes et des requêtes des citoyens, l'aide ou l'absence d'aide apportée en cas de besoin, etc. ;
- La faible capacité de réaction de certaines administrations aux problèmes soulevés par les usagers est souvent due à l'absence de contrôle de gestion et d'un système efficace pour juger le rendement et sanctionner la mauvaise gestion ;
- Les statuts des fonctionnaires ainsi que certaines réglementations ne favorisent pas le rendement et l'esprit d'initiative et constituent très souvent un frein pour le changement et la modernisation des services ;

- Les contraintes des procédures budgétaires et comptables ainsi que le poids excessif des contrôles a priori font que l'effort des gestionnaires est davantage axé sur le respect des procédures que sur le souci d'obtenir des résultats et de rationaliser la gestion des dépenses publiques.
- Le dénigrement du service public provoque chez de nombreux fonctionnaires le sentiment d'être victimes d'un mauvais procès.

Certes, l'administration peut difficilement se soustraire aux critiques dont elle fait l'objet, compte tenu de la complexité de plus en plus grande de la gestion publique et des problèmes divers qu'elle soulève. Mais, parce qu'excessives et parfois injustifiées, ces critiques sont mal ressenties par les fonctionnaires. Deux réalités à ne pas méconnaître: le service public est controversé, au moins dans ses finalités et dans son éthique.

1-La dilution des finalités du service public

Pour de nombreuses catégories d'agents, l'utilité sociale de leur administration n'est pas apparente et les missions qu'elle assume ou les objectifs opérationnels qui la guident, sont illisibles ou imperceptibles.

Pour s'engager, les fonctionnaires ont besoin de partager un projet collectif qui aille au delà des objectifs fonctionnels, réponde à des préoccupations de la société, donne un sens à leur mission et à leurs tâches et leur permette d'améliorer les services qu'ils rendent aux citoyens et, par là même, leur donne le sentiment de leur utilité.

2-L'étiollement de l'éthique du service public

Le discours sur l'administration doit lui-même changer. Il est indispensable en effet, d'aborder les questions d'éthique dans le service public avec franchise, objectivité et impartialité.

Ainsi, l'irresponsabilité, le laisser-aller ou la corruption de fonctionnaires ne sont pas des vices de l'esprit. Ce sont des fléaux réels qui doivent être identifiés, désignés et dénoncés en tant que tels.

III-Des principes pour réhabiliter le service public

Le gouvernement est convaincu de la nécessité de prendre des mesures rapides et efficaces pour réhabiliter le service public.

Ces mesures doivent permettre de traduire dans le vécu des citoyens et des fonctionnaires les valeurs et les principes fondamentaux sur lesquelles doit reposer le fonctionnement de nos services publics :

- L'égalité dans le traitement :

Il s'agit de garantir l'égalité d'accès des citoyens au service public et d'y veiller chaque fois qu'il s'agit de répartir ou d'affecter des ressources publiques. Un traitement comparable doit être réservé aux usagers, sans égard du lieu où ils vivent ou de leur statut socioéconomique;

- L'adaptation des services aux besoins des usagers :

Dans des secteurs clés, tels que l'éducation, la santé ou la culture, le citoyen exprime de plus en plus des choix et des sensibilités personnelles, culturels et géographiques différents des services qui lui sont offerts. L'administration doit en tenir compte et veiller à adapter ses prestations aux attentes exprimées.

- La transparence :

Il s'agit d'un parti pris qui doit prendre forme dans l'action quotidienne des administrations. Celles-ci doivent offrir aux citoyens des services dans un environnement sain, rassurant et favorable à l'investissement ;

- L'accueil et l'écoute des citoyens :

Une administration de proximité s'exprime dans la structure des services territoriaux et leur présence sur le territoire, elle s'exprime aussi dans la façon d'accueillir, de conseiller et d'informer le citoyen sur ses droits et ses obligations ;

- Le partenariat :

L'administration de demain est une administration qui fonctionne en réseau, tant dans ses relations internes qu'avec ses partenaires de la société civile. Pour une bonne réalisation des politiques publiques, nos administrations doivent donc apprendre à agir de concert avec les opérateurs privés et les ONG dans le cadre d'un partenariat dynamique et efficace ;

- La mise à niveau de l'administration face à la mondialisation :

De par sa fonction de régulation, l'administration est partie prenante dans le processus d'échange de biens et de services ; elle est appelée au même titre que les entreprises à opérer une mise à niveau de ses moyens et de son organisation conformément aux règles de management et de bonne gouvernance;

- Le respect des règles d'éthique:

Le respect des règles d'éthique est une donnée étroitement liée à nos valeurs et à notre culture qui appelle une action en profondeur et un programme soutenu de formation et de sensibilisation qui intéressent à la fois le citoyen et le fonctionnaire. Les actions à mener doivent permettre de clarifier et d'asseoir solidement les valeurs d'éthique et de moralisation au sein des administrations publiques;

- L'obligation de rendre compte :

Parce qu'ils gèrent des deniers publics, les responsables administratifs doivent rendre compte de leur gestion, selon des méthodes d'évaluation et d'audit appropriées, conformes à la volonté de rationalisation de la gestion des deniers publics;

- La valorisation des ressources humaines :

Il s'agit d'offrir aux cadres et aux agents publics les conditions qui leur permettront de se sentir respectés et motivés, dans un milieu de travail où ils pourront mettre pleinement à contribution leur compétence, leur énergie et leur loyauté.

Nos Objectifs

I-Redéfinir le rôle et les missions de l'Administration Publique:

Depuis les années 60 l'Etat s'est progressivement identifié à l'Etat-providence. Cependant, dans les dernières décennies, l'apparition de déséquilibres macro-économiques auxquels sont venues se superposer des difficultés de financement des dépenses publiques ont poussé à la contestation de l'action de l'Etat à tous les niveaux: fiscalité, réglementation, activité productive etc. Ainsi, la montée en force des problèmes que constituent le chômage de longue durée, l'exclusion sociale, la déstabilisation de pans entiers de l'économie confrontée à la concurrence et les déficits budgétaires ont mis en évidence la nécessité de moderniser l'Etat.

Les défis de l'ère de la mondialisation, la construction inéluctable du Maghreb Arabe, les besoins de la décentralisation et de la déconcentration exprimée tant par les pouvoirs locaux que par les usagers, la consolidation des fondements d'un Etat de droit, constituent autant d'éléments qui appellent à la reconsidération du rôle et des missions de l'Etat et par conséquent à la modernisation de son mode de fonctionnement.

Celle-ci se présente donc comme la recherche d'une nouvelle légitimité administrative. Sans être tenté par les grands débats idéologiques qui ont depuis longtemps opposé les partisans du "tout Etat" et les ultra-libéraux qui préconisent un recentrage du rôle de l'Etat sur sa mission d'ordre public, il convient de rechercher, une troisième voie qui prône une révision périodique des missions du secteur public afin de s'adapter à l'évolution de la société et aux attentes des citoyens et de l'entreprise. L'Etat ne doit par conséquent être ni trop ambitieux, ni trop modeste.

A ce propos, quelques principes directeurs peuvent être retenus:

Il apparaît indispensable que l'Etat accorde la priorité à ses responsabilités particulières en matière de gestion des services considérés comme essentiels :

- le maintien de l'ordre public;
- La garantie de solidarité entre les collectivités, les groupes et les individus;
- l'édiction des normes et le contrôle de leur application.

Le rôle de l'Etat ainsi redéfini autour des responsabilités majeures doit s'accompagner d'une mission générale de préservation de la cohésion sociale. Le maintien d'équilibres sociaux et territoriaux fondamentaux, le fonctionnement continu et égalitaire de services collectifs essentiels, la lutte contre l'exclusion, la protection des ressources naturelles relèvent, dans cette optique, de la responsabilité de l'Etat.

Recentrer la puissance publique sur ses fonctions essentielles, relève aujourd'hui d'un pragmatisme prudent. Cela peut arrêter la tendance naturelle à l'expansion des services publics. Cette mesure s'impose également pour réduire les déficits publics.

II- Appuyer la relance de l'économie nationale:

De quelle façon l'administration publique devra-t-elle appuyer la politique de relance de l'économie ? Sous quelle forme les ressources humaines et budgétaires de l'Etat devront elles être mobilisées pour mieux servir le pays ? Telles sont les questions auxquelles le programme d'action du gouvernement a tenté de donner des réponses à travers les nombreuses mesures adoptées. Des réformes d'envergure sont engagées, mais un long chemin reste encore à parcourir.

La politique économique que le gouvernement compte mener dans les années à venir se base en priorité sur la relance de l'économie par l'investissement privé qui demeure, à moyen et long termes, le principal facteur pouvant générer la croissance économique et l'emploi.

Dans cette perspective, l'appui à l'entreprise privée appelle des réformes qualitatives dans lesquelles les administrations publiques et les organismes placés sous leur tutelle doivent jouer un rôle capital. C'est le cas notamment de la promotion de l'investissement et de l'épargne, la participation du secteur privé au financement des infrastructures dans le cadre de concessions, le développement du marché des capitaux et la mise à niveau du tissu productif.

III - Garantir le respect des droits et libertés des citoyens,(l'Administration citoyenne)

L'Administration publique, étant un ensemble d'institutions et d'organismes au service des citoyens constituant sa raison d'être doit absolument être garante des droits et libertés des personnes physiques et morales et veiller à ce que tout un chacun puisse s'épanouir dans une société de bien-être et contribuer au développement de la Nation.

A cet effet, l'Administration publique doit être:

- une administration de proximité :

Afin que les citoyens sentent réellement que les services publics sont très proches d'eux et leurs sont facilement accessibles, le gouvernement s'engage dans une politique de relance de la décentralisation et de la déconcentration.

- respectueuse de la légalité :

La loi étant l'expression de la volonté de la Nation, l'Administration ne doit en aucun cas s'écarter de l'application de ses dispositions obligatoires aussi bien pour elle que pour les citoyens. A cet effet, le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour que l'ensemble des services publics respectent le principe de la légalité et se soumettent aux décisions de justice sans aucune réticence.

- au service du public :

L'administration doit se conformer en permanence aux principes de service public qui garantissent à tous les citoyens, l'égal accès aux prestations publiques, la continuité du service et son adaptation aux besoins des usagers.

- simple et transparente :

Notre Administration reste, en dépit des efforts accomplis, une administration complexe sur le plan des circuits et procédures. Il importe dans ce domaine de développer une politique rigoureuse de simplification des procédures et de rationalisation des méthodes de travail évitant ainsi aux citoyens les tracasseries administratives et leur garantissant l'accès facile à l'information.

L'Administration publique doit, par ailleurs, être transparente dans sa gestion interne et vis à vis de ses partenaires et des citoyens. Ses agents doivent observer les règles d'éthique et de déontologie administrative et être professionnellement et personnellement responsables de leurs actes. Toute décision susceptible de porter préjudice aux droits et intérêts des citoyens et des entreprises doit être motivée et soumise le cas échéant au contrôle juridictionnel.

IV -Mieux gérer les services et les biens publics:

Face à la rareté des ressources et à l'accroissement des besoins, et compte tenu de la volonté des pouvoirs publics de réduire le poids de la dette et la pression fiscale tout en continuant à honorer les engagements pris vis-à-vis des différents partenaires, l'Administration est appelée, pour ce qui la concerne, à optimiser et à rationaliser la gestion publique:

A cet effet, il convient de:

- assurer la maîtrise des coûts, en recourant aux plus efficaces des modes de gestion, à l'initiation de formes nouvelles de partenariat avec les entreprises privées et enfin à l'établissement de liens durables de coopération avec les organisations non gouvernementales ;
- développer les opérations d'audit organisationnel et d'analyse institutionnelle en vue de restructurer l'Administration ;
- veiller à la publication des rapports de vérification et d'audit dans le but de tenir les citoyens informés quant à la manière dont l'Administration s'acquitte de ses missions et utilise les deniers publics ;
- renforcer les compétences et moderniser les modes de gestion des ressources humaines en veillant à l'adéquation postes / profils ;
- instituer un système adéquat de contrôle et d'évaluation des performances des agents et des services.

V- Valoriser les ressources humaines:

La richesse de notre Administration réside essentiellement dans la qualité de ses ressources humaines.

La qualification de ces ressources, leur motivation et leur capacité d'exprimer dans le travail quotidien toutes leurs possibilités, constituent un gage fondamental de l'efficacité des services publics. A cet égard, il est manifeste que les politiques de gestion des ressources humaines demeurent dans l'ensemble incohérentes et inadaptées.

Sur ce plan, l'objectif doit viser la mise en place d'une véritable stratégie de valorisation du potentiel humain de notre Administration.

A cet effet, il convient de mettre en place au sein des administrations publiques une gestion prévisionnelle moderne et performante des effectifs, des emplois et des carrières de nature à garantir une cohérence entre l'évolution des missions de l'administration et les qualifications du personnel et la mobilité de ce dernier.

Par ailleurs, la formation continue et le perfectionnement du personnel doivent jouer pleinement leur rôle d'instruments privilégiés de valorisation des ressources humaines et de garantie de leur rendement et de leur performance.

Aussi, importe-t-il de déterminer dans chaque collectivité publique les priorités et les objectifs dans ce domaine à partir d'une réflexion sur l'évolution des missions et des fonctions et de l'analyse des besoins exprimés par les fonctionnaires et agents eux-mêmes.

En outre, des formations- actions orientées vers des objectifs pratiques et des transformations concrètes de situations de travail doivent être développées en fonction des besoins.

Enfin, toute politique crédible de valorisation des ressources humaines ne saurait négliger la nécessité d'une motivation réelle et appropriée de ces ressources sur la base d'une politique cohérente et rationnelle de promotion professionnelle, de rémunération équitable et de participation au processus de prise de décision dans le cadre d'un système adéquat de responsabilisation et de délégation.

Les grands chantiers de la réforme administrative

I-La répartition des compétences

Dans toute Organisation, une répartition judicieuse des responsabilités est impérative car elle est le gage de l'efficacité et de la rationalité de son action. Cette répartition s'effectue schématiquement entre un centre qui définit les politiques puis évalue leurs résultats et des unités opérationnelles qui les mettent en oeuvre.

Si les administrations ont été depuis longtemps conscientes de la pertinence de cette règle de bon sens, celle-ci n'a pas encore reçu une application effective.

La déconcentration n'est jusque a présent qu'un vœu pieux, elle est davantage un thème de colloque qu'une réalité quotidienne: à l'ordre du jour depuis les premiers plans de développement économique et social, elle reste A faire. Cette inertie démontre que le changement ne peut venir que d'une transformation profonde de l'organisation et des mentalités.

Pour servir efficacement les citoyens, l'Administration doit renforcer ses capacités de décision et d'intervention. Elle doit être capable d'élaborer des politiques publiques adaptées aux besoins et aux attentes de la société, de déléguer des responsabilités aux services et aux organismes qui en dépendent, de fixer A ces derniers des objectifs et des délais et d'en évaluer régulièrement la performance.

Ceci suppose une réorganisation de l'Administration centrale et une responsabilisation' des services opérationnels. C'est l'objet de la réforme préconisée par le projet de décret élaboré par les services du ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative sur la déconcentration administrative et soumis A la procédure d'approbation après avoir été mis au point en collaboration avec les différents départements ministériels.

I.1 Le renforcement des capacités de décision de l'Administration centrale et la réorganisation de ses structures

L'Administration centrale devrait remplir quatre fonctions principale :

- élaborer les politiques publiques et les projets de textes législatifs et réglementaires;
- veiller A l'application des politiques adoptées et des textes en vigueur ;
- évaluer les résultats de l'action publique et mesurer son adéquation A la demande sociale
- assurer le pilotage des services opérationnels (services déconcentrés et établissement publics) et la tutelle des entreprises publiques.

L'administration centrale n'assure pas aujourd'hui ces missions dans des conditions satisfaisantes de qualité et d'efficacité. Ceci tient A deux raisons principales :

- certaines fonctions essentielles sont négligées A cause de l'engagement des services centraux dans des tâches de gestion ;
- les structures de l'Administration centrale sont trop lourdes, trop complexes et souvent inadaptées A l'évolution de ses missions.

Pour ces motifs, la réorganisation de l'Administration centrale suppose un renforcement et une rénovation de ses fonctions stratégiques devant aboutir A un allègement et A une simplification de son Organisation.

I.2 Le renforcement des missions stratégiques de l'administration centrale

Ces missions stratégiques consistent dans :

- l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques ;

L'Administration centrale doit avoir une plus grande capacité de connaissance, de prévision, d'anticipation et d'évaluation afin d'échapper aux contraintes du court terme.

Elle doit développer une capacité d'expertise afin de mieux préparer ses décisions et de prévenir les risques d'erreur technique et de contentieux.

Elle doit améliorer les procédures de travail interministériel afin d'être en mesure de faire de véritables choix stratégiques, clairs et cohérents. Pour atteindre ces objectifs, il est impératif de:

- renforcer les fonctions de stratégie, de prospective et d'évaluation. Certains ministères ont déjà déployé des efforts dans ce sens. Là où ces fonctions sont encore mal assurées, il est proposé qu'une structure légère de stratégie et d'évaluation soit mise en place.

Cette entité aura pour missions principales d'animer le travail des différents services du ministère dans ce domaine, de leur apporter un appui méthodologique, de développer des relations de coopération étroites avec des centres de recherche universitaires et des centres d'expertise publics ou privés et de favoriser la concertation avec l'ensemble des partenaires économiques et sociaux concernés par son action ;

- développer la fonction statistique et études économiques pour mieux répondre aux besoins d'évaluation et de prospective ;
- rénover le cadre de la planification pour améliorer la qualité de la décision publique. Il s'agit en effet d'arrêter une vision d'ensemble à moyen terme, de renforcer la concertation et la participation dans le but d'assurer une meilleure intégration des actions, d'introduire plus de rigueur dans la programmation et de mettre en place un système de suivi et d'évaluation efficace.

Dans une allocution prononcée à l'occasion de la tenue de la table ronde organisée par le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative le 24 mars 1999 sur le rôle des inspections générales des ministères, le Premier Ministre a tracé les grandes lignes d'un programme d'action qui permettrait de renforcer le rôle de ces inspections :

Les inspections générales sont appelées à jouer un rôle capital et essentiel dans la diffusion de nouvelles valeurs de gestion.

Elles disposent à cette fin d'un cadre de référence idéal : le Pacte de bonne gestion ;

- *Il est nécessaire de définir clairement les fonctions d'inspection de manière à rendre les organes chargés de cette mission efficaces et parfaitement acquis aux initiations de réformes, ceci implique l'élaboration d'un référentiel précis de la mission d'inspection et l'identification de nouveaux mécanismes de contrôle et d'évaluation a sein de l'administration ;*
- *Les inspections générales sont appelées à s'assurer du degré de réalisation des objectifs fixés par les services de gestion ainsi que du degré de rationalité dans l'utilisation des moyens mis à leur disposition. Il leur appartient également de procéder à une évaluation des initiatives et des politiques publiques sectorielles, de faire preuve de rigueur dans la lutte contre toutes les manifestations de lenteur, de déviation, de mauvaise gestion et de gaspillage des deniers publics et ce afin de contribuer au rétablissement de la crédibilité de l'administration et à la réhabilitation de son image de marque ;*

Pour permettre aux inspections générales d'accomplir valablement les nouvelles missions qui leur seront confiées, il est nécessaire de prévoir les conditions adéquates pour la valorisation et la motivation des ressources humaines qui leur sont affectées.

I. 3 La réorganisation des Administrations centrales

Les Administrations centrales souffrent d'une densité accrue des effectifs plus de 21 de personnels civils (hors Ministère de l'Education Nationale) y sont affectés.

Au 31 décembre 1998, la répartition des effectifs civils (hors Ministère de l'éducation Nationale) se présente ainsi qu'il suit :

- *Services centraux : 53.926 Soit 21,93 %*
- *Services déconcentrés : 191.981 soit 78,07 % dont 26,04 % de cadres.*

Elles se caractérisent également par une inflation de structures : plus de 244 directions et structures assimilées, 687 divisions et 2107 services.

Cette segmentation excessive est coûteuse. Elle complique, en outre, le travail administratif, chaque direction étant amenée à justifier son existence par la production incessante de règles et de procédures et par une demande de crédits toujours croissante.

Aussi, est-il nécessaire d'introduire de nouvelles formes d'organisation en vue d'alléger les structures et de redéployer les effectifs? Ceci implique:

- la redéfinition de leur rôle;
- La mise en oeuvre d'un programme d'externalisation d'activités et de prestations ne relevant pas de missions de Service Public.(maintenance, gardiennage, nettoyage
- Le transfert à des opérateurs extérieurs de certaines activités (gestion déléguée)
- L'introduction de nouvelles formes d'organisation (groupements d'intérêt public, contractualisation des rapports, partenariat avec les ONG);

La réorganisation des administrations centrales devra s'accompagner d'une réduction significative des structures et des effectifs et devra déboucher sur un redéploiement des compétences et des moyens au profit des services déconcentrés.

Variable selon le cas, elle devra déboucher, à moyen terme, sur une réduction globale de 30 % et un redéploiement de 20 % des effectifs réels des administrations centrales.

II-La rationalisation de la gestion publique:

Pour mesurer les efforts qui restent à consentir pour une bonne maîtrise de la gestion publique, quelques indicateurs suffisent: les dépenses de personnel représentent plus de 40 % des dépenses totales de l'Etat, soit un taux annuel d'environ 10 % du PIB au titre de la dernière décennie. Les dépenses de matériel représentent quant à elles près de 17 % des dépenses totales ne laissant qu'une très faible marge aux dépenses d'investissement, estimées à 23 % de la dépense publique au titre de l'année 1998-99.

Néanmoins, le programme d'ajustement structurel (PAS), engagé depuis les années 80 a permis de réduire de façon sensible le déficit budgétaire de l'Etat.

En vue de consolider les acquis de ce programme, des réformes importantes ont été entreprises au cours des deux dernières années :

- la réforme de la gestion du parc automobile de l'Etat ;
- la réduction des crédits de matériel, de construction de locaux administratifs, des frais de réception et de mission à l'étranger ;
- la suppression des postes vacants, le non remplacement des départs à la retraite et la limitation des créations d'emplois.

La mise en oeuvre de ces mesures et les résultats obtenus à ce jour doivent faire l'objet d'une évaluation afin de tirer les enseignements pour le programme de réforme initié par le gouvernement.

Parallèlement à cette évaluation, le Gouvernement engagera des mesures structurelles visant à maîtriser de façon durable la dépense publique. Il s'agit notamment de:

- l'application des recommandations de l'étude sur la fonction publique et les structures administratives (maîtrise de la masse salariale) ;
- l'étude sur la normalisation des dépenses publiques (établissement de normes et de critères pour une meilleure allocation des ressources disponibles) et la définition d'une procédure normalisée de présentation et d'analyse des propositions budgétaires ;
- la réduction des subventions et transferts divers de l'Etat aux établissements et entreprises publiques grâce à une politique déterminée d'assainissement et de rééquilibrage des situations financières de ces organismes.

La prochaine étape aura pour objectifs de :

- consolider les actions visant à réduire le train de vie de l'Etat tout en garantissant le fonctionnement normal de l'administration ;
- externaliser les activités et prestations pouvant être assurées efficacement par des entreprises ou des organismes spécialisés ;
- repenser la taille et l'organisation des administrations;
- ne conserver que les services et organismes strictement nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat;
- supprimer les organismes dont l'existence n'est plus requise ou dont les missions peuvent être transférées à d'autres instances;
- regrouper ou fusionner les organismes dont les missions sont liées ou complémentaires,
- établir des critères objectifs et rationnels devant être respectés à l'occasion de la création de services, directions ou organismes chargés d'une mission de service public;
- maîtriser la masse salariale, l'objectif du gouvernement étant de ramener les dépenses de personnel à 9 % du PIB à l'horizon 2004
- mieux utiliser les ressources humaines : il s'agit d'harmoniser la répartition des ressources humaines existantes entre les administrations, de résorber les poches de sureffectif résultant du désengagement de l'Etat des activités transférées au secteur privé et enfin, de permettre le transfert du savoir-faire et de l'expertise entre différents départements.
- développer les pratiques de contractualisation

Dans de nombreux secteurs, les métiers changent rapidement, les administrations devront faire appel à des compétences et à des hommes ressources dans un cadre plus souple que celui prévu pour les fonctionnaires de carrière. Des contrats à durée déterminée, adossés à des projets limités dans le temps, seront seuls adaptés aux besoins nouveaux des administrations, en particulier dans les domaines d'application des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Pour réussir, ce mode de recrutement doit être soumis à des normes rigoureuses de sélection et d'évaluation où seuls seront retenus les critères de mérite et de compétence, garanties par un dispositif réglementaire tenant compte des caractéristiques de chaque secteur.

III- L'éthique et la moralisation de l'administration

Partout, à travers le monde, les nouvelles approches en matière de gestion publique accordent une grande importance aux valeurs dont l'approfondissement constitue un préalable à tout changement au sein de l'administration. Il existe un consensus autour de la nécessité d'une bonne gouvernance.

La fiabilité d'une administration fonctionnant selon les principes d'un Etat de droit est considérée comme étant la condition première dont découlent l'efficacité, la responsabilité, la transparence et la qualité.

L'importance accordée par les organismes internationaux et les bailleurs de fonds au respect de l'Etat de droit se double aujourd'hui d'un débat sur la déontologie et l'éthique du fonctionnaire.

A ce propos, on admet de plus en plus que les questions d'éthique ne peuvent être traitées par les seules règles statutaires de fonction publique qui généralement définissent les droits et obligations professionnelles des agents publics.

En effet, les textes sont souvent inexistantes ou restent vagues sur plusieurs questions cruciales comme l'obligation de rendre compte, les conflits d'intérêts et les incompatibilités, l'obligation de motivation des actes administratifs, le devoir d'information du public et la protection du secret.

Il y a lieu également de sensibiliser le public et d'attirer son attention sur le droit des fonctionnaires à se défendre contre les tentatives de corruption et les demandes de passe droit dont ils pourraient faire l'objet.

A cet effet il convient de remédier à la négligence dont font preuve certaines administrations en matière de protection de leurs fonctionnaires qui viendraient à être victimes de mauvais comportement de la part des usagers.

La réhabilitation des valeurs:

Le problème de la réhabilitation des valeurs se pose avec acuité. Il s'agit pour le gouvernement d'imposer et de faire respecter le devoir de se conformer aux principes d'éthique qui doivent guider l'exercice du service public, à savoir:

- L'impartialité: les agents publics doivent prendre leurs décisions en ne tenant compte que de l'intérêt public. Ils ne devraient pas en tirer un profit personnel, ni pour eux, ni pour leurs proches ;
- L'intégrité : les agents publics ne doivent pas se soumettre aux pressions extérieures qui peuvent les influencer dans l'exercice de leurs fonctions ; m L'objectivité : pour l'exercice de toute fonction publique (nominations, attribution de contrats, attribution des primes ou d'avantages) les choix doivent être basés sur le mérite des candidats ;
- La responsabilité : les agents publics doivent être responsables de leurs actes et décisions et en rendre compte;
- L'ouverture : les agents publics doivent être transparents autant que possible sur les décisions et actions qu'ils prennent. Ils doivent justifier leurs décisions et ne garder confidentielle l'information que lorsque l'intérêt public ou la vie privée des individus le requièrent clairement;
- L'honnêteté : les agents publics doivent déclarer tout intérêt privé qui peut influencer leurs décisions et être prêts à résoudre tout conflit d'intérêt en protégeant l'intérêt public;
- L'engagement : les agents publics doivent s'engager à appuyer et à promouvoir ces principes par leur conduite donnant ainsi l'exemple en la matière;

Les mesures à prendre

Le gouvernement entend mettre en place un dispositif adéquat pour réaffirmer l'éthique dans l'administration. Ce dispositif comprendra plusieurs mesures :

- L'établissement des codes de conduite précisant les valeurs qui doivent guider le comportement des fonctionnaires et leur rappellent leurs responsabilités vis-à-vis des citoyens et de l'administration.

Cependant, l'application de ces codes et le respect des principes qu'ils édictent dépendent d'un certain nombre de conditions :

- L'adhésion aux principes du code et leur acceptation par les agents publics doivent être aussi larges que possible ;
- Un système de sanctions doit être prévu et réellement appliqué en cas de non respect des principes du code ;
- Un fort engagement des pouvoirs publics, des hommes politiques et un large soutien de la société civile.

L'amélioration du travail administratif

Un changement de l'organisation et du fonctionnement des services publics aide à rétablir l'éthique dans l'administration et à minimiser les occasions de mauvais agissements.

Pour atteindre ce but, certaines mesures doivent être prises en priorité

- L'institution à l'encontre de l'administration de l'obligation de motiver ses actes individuels négatifs et d'informer le public sur ses droits et ses obligations;
- Exécuter sans retard les décisions de justice ;
- La simplification des procédures et la réduction du pouvoir discrétionnaire de l'administration ;
- Le contrôle et le suivi des déclarations des biens des fonctionnaires
- La redynamisation du rôle des organes de contrôle et d'inspection
- L'actualisation de la législation pénale relative à l'éthique;
- La rationalisation des procédures budgétaires et financières;
- La révision du régime des rémunérations en vue de le rendre plus juste, plus équitable, équilibré et motivant;
- L'institution d'un système d'évaluation efficace du travail des fonctionnaires;
- La promotion du rôle de la société civile;

L'enseignement de l'éthique aux jeunes en général et aux candidats à la fonction publique en particulier est de nature à contribuer au renforcement et à l'enracinement des valeurs dans la société. A ce titre, deux actions seront menées conjointement :

- un matériel pédagogique portant sur l'éducation civique sera conçu au profit des élèves des écoles et des lycées ;

- un enseignement spécialisé sera dispensé dans les établissements de formation de cadres.

En effet, les associations de citoyens, si elles sont bien informées sur le déroulement de la vie publique peuvent constituer un contre-pouvoir efficace face à l'arbitraire et aux mauvais agissements de certains fonctionnaires. L'obligation qui sera imposée à l'administration en matière d'information du public aidera ces associations dans leur action.

IV- La modernisation de la gestion des ressources humaines

La modernisation de la gestion des ressources humaines a pour objectif de mieux répondre aux besoins des services publics, aux aspirations des fonctionnaires et agents et aux attentes des citoyens. Deux aspects différents mais complémentaires retiennent sur ce plan l'attention du gouvernement. Il s'agit d'une part du développement du professionnalisme de la Fonction Publique et de la refonte du cadre juridique et statutaire des fonctionnaires et agents publics dont nous avons, plus haut, dégagé les principaux aspects.

- Le développement du professionnalisme de la Fonction Publique:

Une Fonction Publique moderne et performante est par définition une fonction publique où règne le professionnalisme. Celui-ci implique, outre la compétence technique et pédagogique de l'agent public, d'autres valeurs telles que le loyalisme, la neutralité, l'assiduité, l'efficacité et la créativité.

Le professionnalisme, c'est aussi la capacité chez les agents de l'administration de s'adapter aux mutations de l'environnement local et international et leur aptitude à répondre aux nouveaux défis économiques et sociaux.

Le développement du professionnalisme ne peut être obtenu qu'en agissant sur:

- Le système de recrutement ;
- L'organisation et la description des postes et des tâches -La responsabilisation ;
- L'affirmation de la formation continue et du perfectionnement.

Le gouvernement est déterminé à consacrer à chacun de ces éléments l'intérêt qu'il requiert. A cet effet, des études ont été menées dans le cadre du Programme National de Modernisation des Capacités de Gestion de l'Administration (M.D.P). Une étude est également commandée à un groupement de bureaux d'études par le département du Premier Ministre. Dans cette même perspective, deux projets ont été adoptés: il s'agit d'une part de la réforme de l'Ecole Nationale d'Administration et d'autre part de la création de l'Institut Supérieur d'administration. L'ENA et l'ISA constitueront des espaces de promotion du professionnalisme et agiront en tant qu'outils de la réforme administrative.

- **Le cadre juridique et statutaire de la Fonction Publique**

Les réformes projetées dans ce domaine portent essentiellement sur:

- Le Statut Général de la Fonction Publique et les Statuts Particuliers
- Le système de rémunération.
- Les statuts régissant la Fonction Publique

Malgré les nombreuses modifications apportées au régime juridique de la Fonction Publique, ce dernier ne constitue plus un cadre adéquat à la mise en oeuvre d'une politique de gestion des ressources humaines. Certaines dispositions statutaires paraissent inadaptées à la situation actuelle de notre fonction publique et aux exigences d'efficacité et de rentabilité auxquelles elle doit désormais satisfaire. Les mesures à prendre dans ce domaine consistent à :

- réviser le système de la promotion interne en vue de le simplifier et de le lier à un changement de fonction et au rendement ;
- réformer le système d'évaluation des capacités et des performances des ressources humaines ;
- réviser le régime des pensions de retraite afin de le rendre plus cohérent, plus équitable et plus rentable;
- interdire le cumul des salaires et des pensions.

Par ailleurs, une grande hétérogénéité caractérise la situation actuelle en matière de statuts particuliers. De nombreuses contradictions existent dans les différentes conceptions d'organisation des carrières administratives de corps différents. Par conséquent, un travail en profondeur est indispensable afin de mettre de l'ordre dans le régime juridique régissant la Fonction Publique d'apporter les simplifications nécessaires et d'assurer une meilleure harmonisation entre les composantes relatives aux différents corps administratifs et techniques.

- Le système de rémunération :

La complexité de ce système et l'absence d'équité qu'il renferme constituent une réalité frappante.

A cet égard, le gouvernement entend prendre les mesures nécessaires tendant à supprimer les privilèges et à geler les hauts salaires, et ce dans la perspective d'une refonte globale du système de rémunération dans la Fonction Publique sur la base des critères de justice, de mérite et de rendement.

- La mobilité des ressources humaines :

La mobilité des fonctionnaires constitue indéniablement un vecteur essentiel en matière de gestion et de valorisation des ressources humaines. Les possibilités offertes actuellement par le cadre juridique sont insuffisamment exploitées. L'action du gouvernement dans ce domaine consistera dans l'élaboration des textes d'application nécessaires prévus par le Statut Général de la Fonction Publique et dans la mise en place d'une structure adéquate chargée du suivi des opérations de mobilité sur la base des aspirations des fonctionnaires et agents.

La mobilité est de nature à permettre, par le biais d'un redéploiement des effectifs une répartition rationnelle des ressources humaines à l'intérieur de l'administration et entre

différentes administrations compte tenu des besoins réels exprimés à cet effet, *Article 38 bis du Statut Général de la Fonction Publique : Les fonctionnaires appartenant aux corps et cadres communs aux administrations publiques, sont en position normale d'activité dans les administrations de l'Etat et dans les collectivités locales où ils sont affectés.*

Ils peuvent être réaffectés d'une administration publique à une autre ou d'une collectivité locale à une autre ou d'une administration publique à une collectivité locale, et ce dans le cadre de programmes de redéploiement des fonctionnaires, établis par l'administration à cet effet
La réaffectation des fonctionnaires précités se fait :

- *soit sur leurs demandes ;*
- *soit sur la demande du chef de l'administration publique ou de la collectivité locale à laquelle appartient l'intéressé; dans ce cas la commission administrative paritaire compétente est consultée. Les réaffectations visées dans le présent article doivent tenir compte de la situation de famille des fonctionnaires intéressés, dans toute la mesure compatible avec l'intérêt du service. Au cas où la commission administrative paritaire intéressée s'oppose à la demande du chef d'administration ou de la collectivité locale, l'affaire est soumise au Premier ministre qui y statue définitivement."*

V-L'amélioration des rapports de l'administration avec les entreprises et les citoyens:

Condition nécessaire pour créer un environnement favorable à l'investissement et à la croissance, l'amélioration des rapports de l'administration avec les citoyens et les entreprises est désormais l'une des principales préoccupations du gouvernement. Elle fait partie des orientations stratégiques arrêtées par le **Pacte de Bonne Gestion**. Dans ce cadre, des mesures concrètes seront mises en oeuvre. Elles devront permettre de faire assurer les services au niveau le plus approprié par une meilleure application de la règle de subsidiarité et de proximité. Au-delà des mesures législatives et réglementaires qui devront être prises pour asseoir la déconcentration sur des bases solides, le gouvernement mettra tout en oeuvre afin que l'administration développe des rapports de confiance, d'écoute et d'ouverture.

- Pour donner un contenu concret à ces actions, le gouvernement fixera aux administrations un cadre institutionnel qui permettra de :
- mieux associer les usagers et leurs représentants à la réflexion et à l'action de l'administration mais aussi à proposer des solutions ;
- repenser la forme et la façon de fournir les services au citoyen
- renforcer au sein des administrations les conditions d'accueil et la capacité de conseiller et d'informer les citoyens sur leurs droits et obligations ;
- redéployer les structures et les moyens afin de mieux servir les entreprises au niveau local
- tirer parti des nouvelles technologies de l'information pour offrir aux citoyens des services de qualité.

Etre à l'écoute des usagers et tenir compte de leur opinion pour mieux définir les prestations à rendre :

L'opinion des usagers est importante, elle doit être prise en compte lors de la conception et de la prestation des services. Des enquêtes et des sondages menés par des auditeurs indépendants devraient permettre de connaître périodiquement le degré de satisfaction des usagers, leurs nouvelles attentes sur des questions précises liées à l'organisation des services et permettre d'identifier les solutions aux problèmes posés. Cette démarche présente l'avantage d'informer, à moindre coût, l'administration et ses partenaires sur des aspects essentiels du fonctionnement des services publics tels que l'accessibilité, la fiabilité, la qualité de l'accueil et d'une façon générale la manière dont sont traités les citoyens.

Aussi, le gouvernement engagera-t-il dans ce domaine des actions pilotes dont les résultats permettront aux administrations cibles, à court et moyen terme, de mieux cerner leurs missions ainsi que la nature précise des prestations à rendre.

Repenser la forme et la façon de fournir les services au citoyen :

Dans les domaines où les prestations de services peuvent facilement être intégrées, les services déconcentrés de l'Etat gagneront à être regroupés en portefeuilles d'activités homogènes, permettant une économie de ressources et une plus grande efficacité dans les interventions sectorielles de l'Etat. La qualité des services n'en sera qu'améliorée, plus accessible et mieux adaptée aux attentes locales. Les services au public faisant intervenir plusieurs entités relevant de l'Etat dans des domaines stratégiques tels que le soutien à l'entrepreneuriat ou à l'emploi pourront être rassemblés dans le cadre d'un guichet multiservices (maison de service publique) géré par un conseil administratif, représentatif des différents partenaires locaux concernés.

Etablir de nouveaux liens entre l'administration et ses partenaires :

L'administration de demain connaîtra des formes très élaborées de partenariat. Dans leurs relations avec les collectivités locales, les ministères et les établissements publics nationaux gagneront à partager des ressources financières qui se feront de plus en plus rares. Ils auront également à développer des formules innovantes de coopération en utilisant de façon commune les compétences de leurs ressources humaines. Dans cette même perspective, une place de plus en plus grande sera faite à l'action associative et aux ONG qui se verront confier des missions d'encadrement et d'animation des activités économiques et sociales.

Définir et préciser le cadre financier et institutionnel qui renforce et aide à la promotion du partenariat devrait être l'une des grandes préoccupations de l'administration de demain. Dans cette perspective, les groupements d'intérêt économique (GIE), dont le principe a été adopté par le code marocain de commerce, pourraient constituer un cadre idéal pour le développement d'un partenariat dynamique entre le secteur public et privé à l'instar de l'expérience menée par certains pays de l'Union Européenne.

Tirer parti des nouvelles technologies de l'information :

Le développement des réseaux d'information et du commerce électronique révolutionne peu à peu les modalités selon lesquelles les administrations et les entreprises effectuent leurs échanges de données. Les applications de ces technologies au domaine particulier de l'Administration sont nombreuses et revêtent un intérêt stratégique pour le développement économique du pays.

Nos administrations doivent prendre des initiatives majeures dans ce domaine et être le fer de lance pour l'entrée du Maroc dans l'ère de l'économie du savoir. La priorité sera donnée aux actions qui visent à offrir aux citoyens et aux entreprises une meilleure qualité de service, en terme de sécurité, de délai et de proximité.

A cet effet, les actions suivantes seront engagées :

- le développement de réseaux ministériels et interministériels avec une approche commune centrée sur les besoins du citoyen et des entreprises (services sociaux, marché de l'emploi, déclarations fiscales, conseil en matière de santé et d'éducation) ;
- l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire pour protéger la vie privée et les libertés publiques au cas où elles seraient menacées par l'usage partagé des données entre administrations ;
- la définition d'un cadre juridique du commerce électronique permettant aux administrations et aux entreprises d'effectuer des transactions par voie électronique (signature digitale, authentification de documents, cartes magnétiques...)

Plan d'action

1-DEMARCHE A SUIVRE

Après avoir exposé la vision et la stratégie qui constituent le cadre global dans lequel s'inscrivent les grands chantiers de réforme de l'administration, le présent document dégage un Plan d'action qui précise le contenu des mesures proposées dans une perspective de court et moyen terme. Ces mesures doivent être menées parallèlement aux actions visant l'amélioration de la gestion quotidienne des services publics, conformément aux principes énoncés dans le Pacte de Bonne Gestion. La réforme doit reposer sur une démarche pragmatique globale et cohérente, mue par des principes d'action de portée générale, initiée et négociée par les acteurs qui seront responsables de sa mise en oeuvre (administrations, fonctionnaires, partenaires économiques et sociaux).

La mise en oeuvre d'une politique volontariste de réforme administrative doit répondre à une triple exigence : une définition commune des objectifs, une démarche globalisée et participative et une vision stratégique.

A ce titre, la réforme administrative relève d'un domaine de responsabilité partagée, nécessitant des interventions à deux niveaux :

- D'une part, il importe que le gouvernement arrête la vision stratégique et assure une action d'impulsion de la volonté de réforme et d'animation du processus engagé à cet effet.
- D'autre part, il appartient aux administrations concernées d'engager des programmes de modernisation autour des axes fixés par les pouvoirs publics, tout en ayant la latitude de mener de façon permanente des actions d'autorégulation en vue d'améliorer le fonctionnement de leurs services. Loin de réduire le rôle des administrations dans le processus de réforme, une telle conception, accroît leurs responsabilités dans les actions menées en vue de leur adaptation à leur propre contexte, ouvrant ainsi la voie, parallèlement aux changements initiés par le gouvernement, à des processus sectoriels durables et auto-entretenus de réforme.

Afin que cette démarche produise pleinement ses effets, il est nécessaire de favoriser l'échange d'informations et d'expertises entre les administrations pour leur permettre de tirer les enseignements des expériences réussies et des difficultés rencontrées. Il convient également d'encourager l'innovation et la diffusion des meilleures pratiques en gestion au sein des services centraux de l'Etat comme à l'échelle des services déconcentrés.

2- CONTENU DU PLAN D'ACTION PROPOSÉ

Les mesures de réformes proposées ci-après, traduisent de façon concrète la vision et la stratégie exposées dans le présent Livre blanc. Elles constituent une plate-forme pour les actions de réforme à caractère interministériel et peuvent être enrichies par les propositions et suggestions des partenaires du ministère.

Un plan d'action détaillé récapitulant l'ensemble de ces mesures est annexé au présent document et permettra de situer avec précision le niveau d'intervention des acteurs concernés. Il importe de souligner que ce plan d'action reprend les actions sectorielles concernant la réforme administrative déjà inscrites dans les plans à court et moyen terme du gouvernement. Il s'agissait de regrouper ces actions dans le cadre d'une vision d'ensemble pour une plus grande synchronisation des initiatives prises séparément par les départements en matière de réforme administrative.

Axe 1

Réorganisation de l'administration et déconcentration administrative

Objectifs :

- Accroître l'efficacité de l'Administration
- Rapprocher l'Administration des citoyens

Actions proposées:

1. Recentrage du rôle des administrations centrales sur leurs missions stratégiques et délégation des compétences opérationnelles aux services déconcentrés;

2. Allégement des structures des Administrations centrales et renforcement de la coordination interministérielle;
3. Développement du management par objectifs (contractualisation entre Administration Centrale et services déconcentrés);
4. Définition et mise en oeuvre d'un programme d'externalisation des services;
5. Transfert à des opérateurs extérieurs de certaines missions de service public (délégation de la gestion de certains services publics);
6. Introduction de nouvelles formes d'organisation;
7. Adaptation des effectifs aux nouvelles missions des administrations centrales et des services déconcentrés et encouragement de la mobilité des personnels;
8. Réforme des systèmes d'évaluation et de contrôle;
9. Adoption d'un statut qui définit et valorise le rôle des responsables régionaux et provinciaux des services déconcentrés des ministères;
10. Rationalisation et simplification de la procédure d'élaboration et d'approbation des organigrammes des ministères;
11. Adoption d'une convention interministérielle permettant la création des groupes interministériels des experts mis à la disposition du programme national de réforme;
12. Création de Centres régionaux de ressources et d'expertise chargés d'appuyer et d'animer les actions de réforme au niveau régional;
13. Création d'un Fonds d'Appui à la Réforme Administrative.

Axe 2

Rationalisation de la gestion des services publics

Objectifs :

- Réduire le coût de fonctionnement de l'Administration Actions proposées:
 24. Renforcement de la fonction de programmation chez les ordonnateurs;
 25. Normalisation des dépenses publiques;
 26. Déconcentration de la dépense;
 27. Développement de la normalisation des cahiers des charges des prestations fournies aux administrations;
 28. Mise en place d'un système intégré du contrôle financier
 29. Amélioration de la gestion des projets financés;
 30. Maîtrise de la masse salariale;
 31. Recouvrement des coûts des services dont la gratuité n'est pas justifiée;
 32. Conception d'un système intégré de la gestion de la dépense (GID);
 33. Développement de la fonction Audit interne des inspections générales des ministères;

Axe 3

Consolidation des valeurs d'éthique dans le service public

Objectifs:

- Réaffirmer les principes du service public
 - Moraliser la gestion publique
 - Veiller au respect de la légalité
- Actions proposées:
24. Etablissement des chartes de service public au niveau de chaque secteur
 25. Renforcement de la transparence et réduction du pouvoir discrétionnaire de l'Administration à travers l'adoption du principe de motivation des actes administratifs;
 26. Information du public et concertation avec la société civile par l'adoption de dispositions juridiques appropriées;
 27. Actualisation des textes juridiques pour réprimer les comportements contraires à l'éthique du service public non prévues par la législation en vigueur;
 28. Dynamisation des organes de contrôle et d'inspection des services de l'Etat;
 29. Renforcement du programme de lutte contre le phénomène des fonctionnaires " fantômes " et de l'absentéisme;
 30. Amélioration du dispositif juridique régissant la déclaration des biens.

Axe 4

Valorisation et modernisation de la gestion des Ressources Humaines

Objectifs :

- Consécration de la gestion des Ressources Humaines comme un axe stratégique d'action au sein de l'Administration; - Renforcement des capacités professionnelles des fonctionnaires; - Développement de la concertation et rénovation des pratiques du dialogue social;
- Amélioration de la qualité du service rendu au citoyen;
- Mobilisation et motivation des ressources humaines.

Actions proposées :

31. Adaptation du statut général de la Fonction Publique aux exigences de la modernisation;
32. Dynamisation du Conseil Supérieur de la Fonction Publique;
33. Adoption d'un système des rémunérations qui encourage le rendement;
34. Elaboration d'un projet de décret précisant les modalités d'appréciation de l'insuffisance professionnelle en application du statut général de la fonction publique;
35. Révision du système de recrutement;

36. Lier l'accès aux postes de responsabilités aux critères du mérite et de la compétence professionnelle (Articles 5 et 6 du Décret du 30-décembre 1975 relatif aux fonctions de chef de division et chef de service et fonctions assimilées);
37. Révision du cadre juridique régissant la formation continue ;
38. Adoption d'une norme interministérielle de qualité en matière de formation continue ;
39. Elaboration des schémas directeurs définissant la stratégie de la formation continue au niveau interministériel ;
40. Lancement d'action pilote avec les établissements de formation des cadres;
41. Développement du réseau national des Formateurs GRH ;
42. Institution d'un Comité interministériel des responsables des Ressources humaines pour la promotion de la fonction GRH dans les Administrations Publiques ;
43. Adoption et mise en application d'un régime juridique qui consacre l'évaluation des cadres sur la base des résultats et des performances;
44. Proposition de textes pour que la mobilité soit prise en compte pour l'avancement de grade des fonctionnaires ;
45. Adoption d'un texte réglementant la mise en place des bilans individuels de compétences par les services de gestion des Ressources Humaines ;
46. Elaboration d'un cadre méthodologique du redéploiement des effectifs
47. Réalisation d'une étude sur la reclassification statutaire des grades et des corps selon une logique fonctionnelle
48. Réalisation d'une étude de description des postes des emplois et métiers communs aux administrations;
49. Elaboration des schémas directeurs de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Axe 5

Amélioration des rapports de l'Administration avec les citoyens et les entreprises

Objectifs :

- Favoriser la relance de l'économie
- Garantir l'exercice des droits et libertés des citoyens
- Faciliter l'accès des citoyens aux prestations de l'Administration
- Simplifier les formalités et les procédures
- Etre à l'écoute des citoyens

Actions proposées :

50. Application des volets administratifs et institutionnels de la charte d'investissement (guichet unique, agence foncière, contrats particuliers d'investissements) ;
51. Simplification du régime fiscal
52. Protection de la vie privée et des libertés publiques contre l'usage abusif des nouvelles technologies de l'information
53. Gestion des plaintes (médiateur) ;
54. Garantir le respect de l'autorité de la chose jugée par les administrations (projet de loi réprimant les refus d'exécution des décisions de justice)

55. Motivation des actes administratifs (projet de loi);
56. Simplification des procédures administratives
57. Amélioration de l'accueil des citoyens ;
58. Communication et ouverture sur l'environnement
59. Réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers du service public sur les questions concernant l'accueil, la qualité du service et les procédures
60. Définition de la norme interministérielle en matière de qualité d'accueil et d'information des usagers ;
61. Renforcement de l'utilisation de la langue arabe dans les relations de l'Administration avec les citoyens.