

Partage d'expérience sur la gestion du programme d'appui à la Réforme de l'Administration publique au Maroc

Synthèse réalisée par P. HENNEBERT (juin 2008)

Aidco E/4

- 1. Le contexte de la réforme et enjeux**
- 2. Le programme d'appui à la réforme de l'administration au Maroc**
 - *Les caractéristiques*
 - *Le processus de maturation du programme*
 - travaux de diagnostic et de réflexion;
 - organisation d'ateliers de nature technique
 - recherche d'un consensus élargi avec les partenaires économiques et sociaux dans le cadre d'un dialogue social (syndicats, Confédérations Générales des entreprises du Maroc);
 - prédisposition des organisations internationales d'appuyer la Réforme.
 - *L'objectif et le contenu du programme*
 - Amélioration de l'efficacité de l'Administration dans
 - la gestion des ressources budgétaires
 - la gestion des ressources humaines
 - Maîtrise de l'évolution de la masse salariale
 - Commentaires spécifiques:*
 - l'élaboration de la matrice et mécanismes de déboursement
 - l'harmonisation des approches et des procédures entre BdF
 - la séquence, le rythme et la durée de la réforme
- 3. Les avancées du programme**
- 4. La réforme entre dans une phase critique**
 - Interaction et complémentarité grandissante des 3 composantes
 - Phase de mise en œuvre et de généralisation de la réforme
 - Pilotage de la réforme et conduite du changement
- 5. Atouts du programme et risques**

1. Contexte de la réforme et enjeux

- **La réforme de l'administration publique et du rôle de l'Etat se révèle indispensable** pour permettre au Maroc de faire face aux enjeux résultant des mutations de l'environnement international et des défis du développement économique et social.
- **L'enjeu global est de passer d'un système centralisé, à un système intégrant de manière explicite les besoins de la société et conduisant à l'amélioration des performances et au renforcement de la qualité des services rendus par l'Administration.**
- **Cette réforme est complémentaire aux autres réformes importantes engagées par le Maroc**, appuyées par la CE et couvrant tous les secteurs clés touchant à la fois l'économique, le financier et le social. : Financier, transport, santé, eau, fiscalité.
- **La réforme de l'Administration publique**, comme d'ailleurs la réforme de la fiscalité, **devrait contribuer à infléchir progressivement les tendances structurelles menaçant l'équilibre macro-budgétaire, tout en améliorant l'efficacité et l'efficience de l'Administration au regard de ses objectifs économiques et sociaux.**
- **Les enjeux de la réforme sont politiques** (l'ambition est notamment de faire un saut qualitatif en transformant les rapports Administration/administrés), **économiques** (amélioration des performances dans un cadre budgétaire contraignant, administration partie prenante d'un environnement favorable aux investissements), **sociaux** (renforcement du rôle de l'Administration en matière de cohésion sociale ; l'essor de la société civile et des organisations associatives ne peut, face aux contraintes économiques, servir de solution ou de prétexte pour le désengagement des services publics, lorsqu'il s'agit de lutter contre les effets du chômage, l'exclusion des catégories sociales les plus vulnérables,..) et d'une certaine façon aussi, **technologiques** (tirer profit des nouvelles technologies de l'information et de leur application dans les domaines de la gestion et des services rendus aux entreprises et aux citoyens).

2. Programme d'appui à la réforme de l'Administration publique (PARAP)

2.1. Les caractéristiques

Réforme marocaine qui a fait l'objet d'un processus conduisant à une bonne appropriation

dans la démarche

diagnostic

dialogue politique et social

dialogue avec partenaires exist.

dans la logique d'intervention (réforme se construit, ne s'improvise pas, ne s'impose pas, ne s'achète pas !)

Réforme globale, donc **complexe** et **s'inscrivant dans la durée**.

Réforme qui s'inscrit dans un cadre stratégique clairement défini dans les lettres de politique de développement du gouvernement (2004 et 2006) et dont les grands axes sont déclinés dans la matrice.

Réforme est un enjeu autour duquel se mobilise un nombre d'acteurs importants.

Il s'agit

- **des acteurs politiques** qui doivent impulser et susciter l'adhésion à la réforme;
- **les fonctionnaires** directement concernés par la Réforme mais aussi pour certains acteurs de sa mise en œuvre;
- les syndicats, le patronat et autres acteurs sociaux;
- le parlement.

Réforme appuyée par plusieurs bailleurs de fonds et permettant de disposer de financement à hauteur des ambitions.

2.2. Le processus de maturation du programme s'est échelonné sur une période d'environ 3-4 ans et a été marqué par

- un certain nombre de travaux de diagnostic et de réflexion;
- l'organisation de plusieurs ateliers de nature technique;
- la recherche d'un consensus élargi avec les partenaires économiques et sociaux dans le cadre d'un dialogue social (syndicats, CGEM);
- le processus de maturation a également bénéficié d'une prédisposition des organisations internationales pour appuyer une réforme.

Diagnostic global de l'administration

L'analyse des faiblesses les plus importantes ressortant des diagnostics ont mis en évidence que l'Administration était handicapée 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 démobilisation du personnel en raison de l'absence de délégation;
- un système de contrôle et d'évaluation inopérant;
- un processus législatif lent.

* Dans ses relations avec les citoyens et les entreprises, l'administration était confrontée à des difficultés liées à

- la complexité des circuits et procédures;
- l'absence de proximité;
- des faiblesses en matière de communication, de diffusion ou récolte et remontée d'informations;
- des agissements contraires à l'éthique (corruption, mauvais accueil, ...).

Diagnostic du système marocain en matière de finances publiques

Le Maroc disposait dans le domaine budgétaire d'un appareil administratif robuste et fiable proche du système budgétaire français mais qui était marqué par une tradition de centralisation induisant des pratiques non dépourvues de rigidité et ne tendant pas à une dynamisation de la gestion des ressources publiques.

Les principales faiblesses relevées peuvent être récapitulées comme suit :

- **Une visibilité à moyen terme insuffisante des conditions de l'équilibre budgétaire global ne permettant pas une pratique éclairée, concertée et hiérarchisée des choix d'orientation stratégiques. Une perspective pluriannuelle apparaissait dans le cadre du Plan de Développement économique et social de durée quinquennale** mais celui-ci se limitait à la programmation des investissements et **ne comportait pas de procédure de réactualisation ce qui le rendait rapidement irréaliste.**
- **Une très faible déconcentration de l'élaboration et de la gestion budgétaire**, les crédits déconcentrés n'étant pas bien isolés dans la loi de finances, les affectations d'autorisations aux services extérieurs se faisant très lentement et la marge réelle d'action des services déconcentrés était très faible.
- **Un rôle prédominant des systèmes de contrôle a priori ou en cours d'exécution de la dépense**, le Contrôle de l'Engagement des Dépenses pour les ordonnateurs et la Trésorerie Générale du Royaume pour l'exécution comptable. Des retards et des pertes d'énergie pouvaient résulter de certaines redondances et des exigences exagérément formelles de ces contrôles qui engendraient un taux d'échec excessif dans l'exécution des dépenses.
- **Des nouvelles techniques de traitement de l'information insuffisamment développées.** Pour remédier à ces facteurs de rigidité, des modifications, résultant parfois d'initiatives isolées de certains services, avaient déjà été

introduites (déconcentration des moyens, budgets de résultats, création d'indicateurs). Limitées dans leur impact par leur caractère partiel, elles ont fait apparaître la nécessité d'introduire d'une façon générale et systématique des méthodes de gestion financière modernisée de l'administration.

Diagnostic du système de gestion des ressources humaines

Le système *actuel se fondait* sur des *outils* devenus, au fil du temps, de plus en plus *inopérants* et *dont toutes les composantes n'ont toujours constitué*, au *mieux*, que *des outils d'administration du personnel*. Cependant, le système de gestion budgétaire du personnel qui repose sur un budget préparé et exécuté en postes budgétaires par grade et affectation, appliqué à travers le GIPE (Gestion Intégrée du Personnel de l'Etat), permet le contrôle efficace des effectifs.

Le système de gestion des ressources humaines se caractérisant essentiellement par :

- **des procédures de gestion courantes lourdes**, se traduisant par des lenteurs incompatibles avec la mise en place de la déconcentration ;
- **une réglementation statutaire dépassée** fondée sur la carrière effectuée au sein du corps d'intégration déterminé par le diplôme ;
- **un manque de souplesse dans la gestion des besoins** qui constitue un obstacle à toute volonté de maîtrise et d'anticipation de la politique de ressources humaines au sein de l'administration ;
- **un manque de transparence dans les procédures de recrutement** lié à la tenue de concours de recrutement où les aspects académiques ont longtemps prédominé sur les aptitudes et compétences professionnelles ainsi qu'au manque de gestion prévisionnelle ;
- **un non recours à la mobilité** dont l'application s'est heurtée à de fortes résistances dans l'administration du fait d'une part de l'opacité des différents régimes indemnitaires en vigueur et d'autre part du manque d'encadrement juridique et de la complexité des procédures ;
- **une inadéquation grandissante entre les compétences requises et les emplois** de l'administration due à un système de formation continue en grande partie inadapté ;
- **un système de rémunération devenu un outil de gestion et de motivation inefficace** qui repose sur la combinaison d'un traitement de base assis sur une grille indiciaire et une indemnité de résidence, et un système indemnitaire mis en place pour chaque corps de fonctionnaire.
- **une structure de grades désorganisée**, fondée sur un système d'avancement des fonctionnaires à l'ancienneté qui pousse presque mécaniquement à la promotion les éléments les plus anciens ;
- **une grande disparité de la qualité de gestion en fonction des administrations** ;

- **un système d'information en cours d'intégration** destiné à la gestion administrative du personnel de l'administration mais qui ne répond pas aux besoins de la gestion des ressources humaines.

Les différents diagnostics ont incité le gouvernement Marocain à rechercher des réformes structurelles porteuses d'une plus grande efficacité, de changements de principes et de méthodes en vue de dynamiser les services et de donner un meilleur éclairage sur les perspectives d'avenir.

La stratégie de mise en œuvre de la réforme de l'administration publique est définie dans les lettres de politique de développement de 2004 et de 2006.

La logique d'intervention peut se résumer comme suit :

En ce qui concerne le volet budgétaire, **le pivot est la gestion axée sur les résultats** qui va se décliner dans le cadre de la déconcentration et de la responsabilisation des gestionnaires que ce soit

- au niveau de la programmation
- de l'exécution des dépenses
- du contrôle ou de l'audit de performance

En ce qui concerne les ressources humaines, **le pivot central est la gestion par les compétences**. A partir de là, tout en découle, depuis l'élaboration des référentiels des emplois et des compétences jusqu'aux mesures de recrutement, de formation, de mobilité, d'évaluation, de promotion et de rémunération.

2.3. Le programme de réforme repose sur trois objectifs fondamentaux :

- L'amélioration de l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources budgétaires;
- L'amélioration de l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources humaines;
- La maîtrise de l'évolution de la masse salariale.

Les objectifs spécifiques s'articulent autour de ces trois grands axes et peuvent être sommairement présentés comme suit :

Axe A : Amélioration de l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources budgétaires

Les objectifs spécifiques poursuivis à ce titre sont les suivants :

- une meilleure visibilité des politiques et de leur traduction budgétaire à moyen terme en plaçant les décisions d'allocation des ressources dans une perspective pluriannuelle;

- la responsabilisation des services déconcentrés dans le processus de programmation et d'exécution budgétaire axé sur les résultats et la reddition des comptes;
- l'amélioration de la performance des ministères par l'introduction de l'audit interne, de l'évaluation et du contrôle de performance.

Axe B : Amélioration de l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources humaines

La réforme de la gestion des ressources humaines vise en particulier à l'amélioration de l'efficacité de l'administration avec pour objectifs la rationalisation et l'optimisation des ressources humaines de l'Etat par le renforcement des capacités organisationnelles et de gestion prévisionnelle en vue de faciliter et d'accompagner le processus de déconcentration à tous les niveaux de l'administration.

Cette réforme doit permettre en particulier à l'administration :

- Une meilleure adéquation entre les ressources humaines et les besoins du personnel;
- L'amélioration de la transparence et de l'équité du système de promotion, d'évaluation et de rémunération des fonctionnaires dans un contexte de maîtrise de la masse salariale;
- L'introduction d'une politique cohérente de formation continue aux différents niveaux de l'administration.

Axe C : La maîtrise de l'évolution de la masse salariale

- La projection de la masse salariale dans la Fonction Publique;
- Le reprofilage qualitatif de la Fonction Publique;
- La stabilisation du nombre de personnel dans la Fonction Publique.

Description succincte des principales activités du programme

En ce qui concerne le renforcement de l'efficacité de l'Administration dans la gestion des ressources budgétaires, les **principales activités du programme** portent sur :

- la définition et l'utilisation d'un cadre de prévision pluriannuel glissant de dépenses publiques (**CDMT**);
- des actions visant au **développement de la gestion déconcentrée, globalisée** et contractualisée, reposant sur un système d'information modernisé de la dépense (GID – gestion informatisée de la dépense);
- des indicateurs de résultats et des audits de performance.

En ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources humaines, les **activités majeures** se focalisent, en particulier, sur :

- la mise en place d'un référentiel des emplois et des compétences;
- la réforme des modalités de recrutement, de mobilité, de promotion et d'évaluation;
- l'étude d'un nouveau système de rémunération fondé sur la nouvelle classification des emplois;
- la définition et mise en place de schémas directeurs de formation continue.

La maîtrise de l'évolution de la masse salariale est recherchée notamment à travers

- la mise en place d'outils de prévision de l'évolution de la masse salariale de la Fonction publique:
- le reprofilage de la Fonction publique (plan de départs volontaires à la retraite anticipée, limitation du nombre de recrutements annuels,...) ainsi que d'autres mesures ponctuelles complémentaires.

2.4. Commentaires spécifiques

2.4.1. Matrices & mécanismes de déboursement

La matrice des mesures négociées entre le gouvernement et les 3 bdf est un document-clé pour le pilotage et le suivi de la réforme. Elle est construite dans un souci de cohérence d'ensemble. Chaque composante comporte des mesures intégrées et articulées entre elles autour des 2 pivots, à savoir

- la gestion axée sur les résultats;
- la gestion par les compétences.

La matrice contient aussi bien des cadres législatifs et réglementaires que la mise en place d'outils techniques ainsi que la valorisation de ces éléments dans les Ministère-pilotes en vue d'une généralisation progressive de la réforme à entreprendre. Ces mesures ne sont pas des fins en soi mais fournissent le cadre et les moyens d'entraîner des changements profonds.

Il est à noter que lors de l'élaboration du programme, des choix ont été opérés par les Autorités marocaines, notamment celui d'une approche progressive et non globale au niveau des 2 volets. Ainsi, **en ce qui concerne le volet budgétaire**, les autorités ont choisi de procéder par itérations et d'aménager les textes, afin de permettre des approches pilotes et une généralisation progressive qui pourra à terme conduire à une révision de la loi organique des finances. De même, **en qui concerne le volet RH**, au lieu de procéder à une réforme globale par voie législative, l'approche a été d'avancer par amendements et textes législatifs et réglementaires séparés en fonction des objectifs de la réforme.

Cette approche a certes l'inconvénient du risque de perte de cohérence et d'effet global mais l'avantage de calibrer les textes en fonction des objectifs visés sans risque de blocages importants.

- Quant aux mécanismes de déboursement, ils impliquent un travail conséquent au niveau de la délégation :
 - ❖ analyse et appréciation des mesures de la matrice (avec l'appui d'une expertise externe de haut niveau mais avec responsabilité de la validation de l'analyse par la Délégation);
 - ❖ collecte et transmission au Siège de l'ensemble des documents prouvant la réalité de l'exécution de la mesure (support informatique);
 - ❖ analyse de la situation macro économique;
 - ❖ appréciation qualitative de l'ensemble de la réforme et de la dynamique en cours.
- Ensuite, concertation avec le Siège (AIDCO, RELEX, ECFIN);
- Enfin, paiement par la Délégation après accord du Siège.

2.4.2. Harmonisation des approches et des procédures entre b.d.F

Le programme d'appui à la réforme de l'Administration publique est financé conjointement par la BM, la BAD et la CE.

BM & BAD utilisent une approche programmatique, avec

- un programme pluriannuel
- des tranches négociées sur une base annuelle

CE suit une approche classique avec une matrice unique négociée pour la durée du programme.

En 2004, négociation BM, BAD, CE sur la base des mêmes mesures et du même calendrier. En 2006, BM et BAD (CE associée à la démarche) ont révisé la matrice des mesures.

CE, pour s'adapter à cette approche et sauvegarder un cadre harmonisé d'intervention avec BM et BAD, a remplacé par voie d'avenant à la CF, l'ancienne matrice par la nouvelle et a adopté les mêmes facteurs déclenchants de déboursement.

En cours de programme, il est apparu indispensable

- de recentrer les conditions de déboursement sur les mesures essentielles structurantes sans lesquelles le programme ne peut réussir (éviter dispersion sur des mesures non essentielles);
- de réserver une place à l'évaluation qualitative de l'ensemble de la réforme au-delà des conditions stricto-sensu.

L'expérience de l'aide budgétaire de la CE dans le cadre des différents PAR [Programmes d'appui aux réformes] (dont PARAP) fait ressortir que l'appui budgétaire est un instrument qui permet de

- renforcer l'appropriation
 - ❖ obligation de s'inscrire dans un cadre stratégique;
 - ❖ élaboration concertée de la matrice de mesures de la réforme permet de développer un cadre cohérent et structurant qui permet de renforcer le

dialogue dans des domaines stratégiques. En cours de programme, le dialogue s'approfondit et s'élargit;

- renforcer la coordination des bdF: la coordination des bdF s'en trouve facilitée du fait d'une bonne appropriation par le gouvernement de son programme de réforme.

L'expérience montre aussi que l'adhésion aux réformes peut être renforcée par des actions d'accompagnement pour

- faciliter la compréhension technique;
- aider parfois à élaborer des consensus internes.

Cela ne peut se faire à travers des missions techniques spécifiques, la conduite d'études, l'organisation d'ateliers.

On a pu observer également qu'à travers ces missions techniques de haut niveau, d'un dialogue renforcé, une bonne connaissance des problématiques de la réforme permet de décriper le dialogue sur la conditionnalité et d'aller plus loin dans la responsabilisation mutuelle de la Commission et des Autorités marocaines sur les problématiques d'accompagnement et les enjeux de la réforme.

2.4.3. Séquence, rythme et durée de la réforme

- Des **réformes d'envergure** comme la Référence de l'Administration Publique ont un **horizon de moyen, voire de LT**. Elles s'inscrivent dans la **durée**. [Ex. 2001-2004 phase de préparation (diagnostic, dialogue social, atelier de réflexion) – 2004-2010 mise en place des préalables et expérimentations dans la perspective d'une généralisation d'une mise en œuvre effective de la réforme].
- Le contenu du programme est **complexe** et sa **séquence** et **rythme de mise en œuvre** sont **difficilement prévisibles**.
- D'une façon générale, dans les PAR au Maroc en tout cas, on observe généralement **au départ beaucoup d'optimisme** au moment de la négociation, sur la durée de mise en œuvre de la réforme mais on s'aperçoit également que **toutes les CF font l'objet d'avenants** de prolongation!

Ceci tient au fait que l'**on sous-estime** souvent

- ❖ la complexité des réformes;
- ❖ les capacités institutionnelles;
- ❖ le niveau d'adhésion ou de consensus interne sur la réforme;
- ❖ les différents types de coût et d'impact (coût politique, économique, budgétaire, social...).

De plus, il convient de relever qu'étant donné le nombre d'acteurs impliqués dans cette réforme (Ministères + Services Techniques Déconcentrés) les mesures n'avancent pas nécessairement au même rythme dans tous les départements ministériels, que la **matrice** au moment de la négociation prévoyait des actions à moyen terme **sans** qu'un **consensus politique** ne soit nécessairement **acquis sur chacune d'elles** et que, par ailleurs, l'**environnement a pu changer** entre le moment des négociations et la mise en œuvre des mesures.

Suite à cette expérience, comme à d'autres Programmes d'Appui aux Réformes (transport, fiscalité par. ex.), ***une réflexion s'impose au niveau des BdF sur la problématique de la visibilité Long Terme*** qu'ils offrent aux pays partenaires quant à la durée et aux moyens de leur soutien à la réforme. Une attention particulière doit être accordée aux engagements Long terme garantissant ***la continuité de la programmation*** (responsabilité également des Autorités nationales) et ***respectant le souci d'accompagner les réformes jusqu'à ce qu'elles soient irréversibles.***

Ce dont il faut rester conscient, c'est que ce ne sont pas nos contraintes administratives qui déterminent le rythme des réformes et que nos mécanismes d'accompagnement d'une réforme doivent être flexibles¹ et adaptables aux contraintes propres et rythme de mise en œuvre des réformes.

Autre élément de réflexion, recherche de complémentarité et de synergie entre PAR et projets classiques (utile pour tester parfois certaines actions), mais nécessité de travailler de façon décloisonnée entre les responsables programmes réforme/projets sectoriels.

3. Les avancées du programme

Même si le programme ne se déroule peut-être pas au rythme initialement envisagé, des avancées importantes confortent l'idée que la réforme s'engage dans une phase irréversible.

Globalement, on peut résumer la situation comme suit:

- la plupart des textes de base ont été adoptés;
- les aspects conceptuels et guides méthodologiques ont été finalisés tant pour le volet budgétaire que pour le volet ressources humaines:
 - ❖ guide méthodologique du CDMT;
 - ❖ guide méthodologique du suivi de la performance;
 - ❖ guide méthodologique d'élaboration des schémas directeurs de déconcentration;
 - ❖ guide d'audit de performance;
 - ❖ guide méthodologique d'élaboration des REC.
- Au-delà du cadre juridique et réglementaire et de la conception des outils méthodologiques, on peut observer leur utilisation prometteuse dans un nombre de départements, certes limités, mais pilotes, dynamiques et ayant compris le sens et l'intérêt de la réforme.

¹ Toutefois, il faut maintenir la pression sur le temps et maîtriser la flexibilité de la matrice, ... qui force en quelque sorte, le calendrier, même s'il peut être glissant. La flexibilité se conçoit comme un moyen d'ajuster la matrice en fonction des constats faits, dans le cadre de la mise en œuvre, quant à la faisabilité et aux évolutions imprévues initialement. Elle ne peut être l'occasion de repousser des conditions "essentiels" (même si difficiles) et d'éroder progressivement l'ampleur de la réforme tout en réaffirmant l'engagement politique.

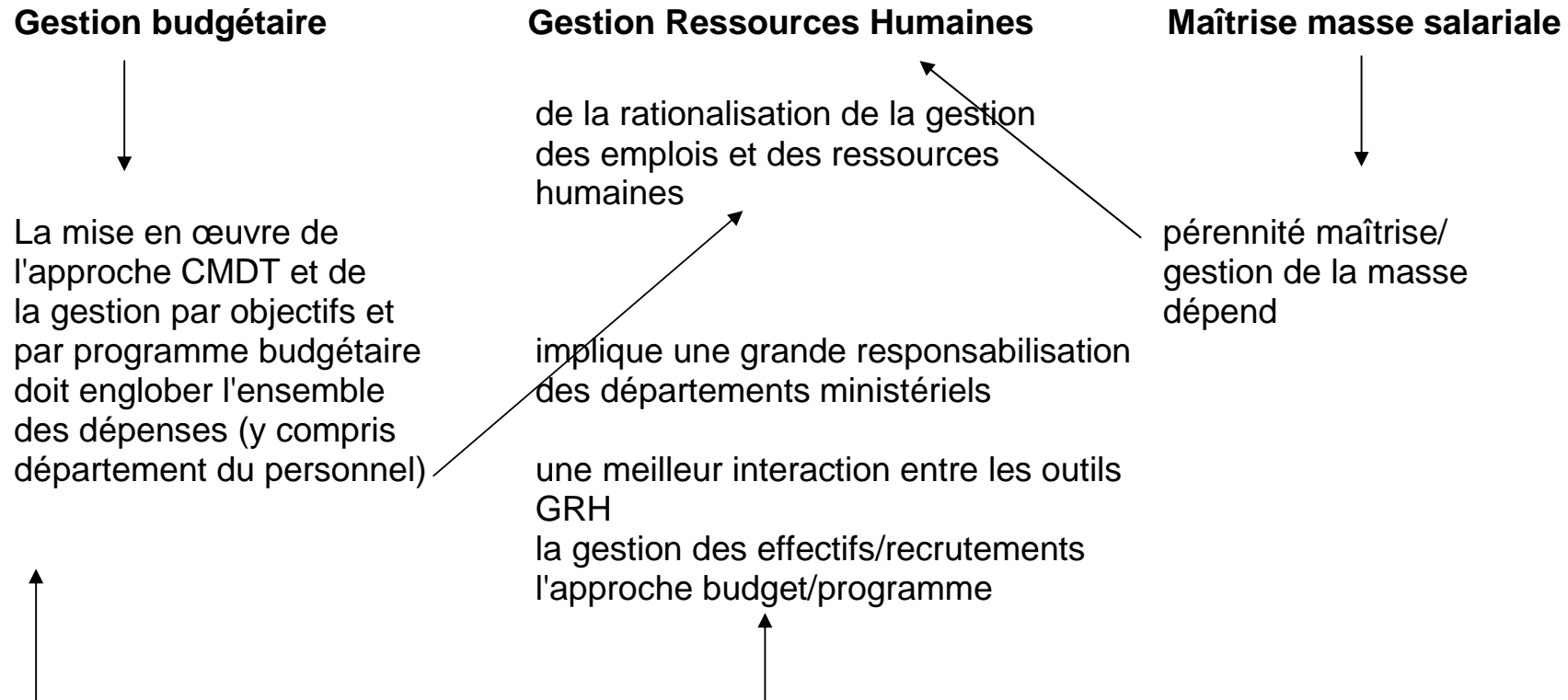
Exemples:

- ❖ préparation CDMT sectoriels 2007-2009 pour 6 départements pilotes (Santé, Equipement, Habitat, Education, Enseignement supérieur, Eau);
 - ❖ en matière de contractualisation dans la gestion budgétaire, le Ministère de la Santé a formalisé des contrats objectifs/moyens/résultats avec ses services régionaux;
 - ❖ la réforme budgétaire se concrétise dans un grand nombre de ministères (25) qui sont passés à la globalisation des crédits;
 - ❖ réalisation des audits de performance dans les ministères pilotes;
 - ❖ formation des inspecteurs IGF (Inspection Générale des Finances)/IGM (Inspections générales des Ministères) aux méthodologies d'audit;
 - ❖ réforme du contrôle a priori de la dépense (réorganisation du système de contrôle de la dépense, depuis le 1/06/2006, par un rapprochement de la TGR (Trésorerie Générale du Royaume) et les services de contrôle de l'engagement de la dépense.
- Un des objectifs de la réforme est la maîtrise de la masse salariale, notamment à travers le programme de départ volontaire à la retraite (PDVR).. Celui-ci devait s'échelonner sur 4 ans et a en fait été exécuté en un an. En effet, le programme de départs initié en 2005 a touché 38600 personnes, ce qui dépasse même l'objectif cumulé fixé pour 2004-2007 (35000 personnes). Ce programme a contribué substantiellement à l'objectif de réduction de la masse salariale. L'impact a été capitalisé en 2006 par une baisse du ratio de la masse salariale en pourcentage du PIB de 13,0% en 2005 à 12,1% en 2006 et doit permettre de poursuivre l'effort vers l'objectif de 11,5% en 2008. Le corollaire de l'accélération de ce volet de la réforme est, bien sûr, son coût budgétaire net très élevé (700M€).

4. La réforme est entrée dans une phase critique

- Interaction et complémentarité grandissante des 3 composantes de la réforme;
- Gestion et conduite du change;
- Le cadre législatif et réglementaire est en voie d'achèvement et différents outils méthodologiques ont été élaborés, diffusés et expliqués. Des expériences-pilote sont menées;L'étape la plus délicate se profile, celle de la généralisation de la réforme.


4a. Complémentarité grandissante des 3 volets



Etude sur les rémunérations et la mise en place effective du nouveau système d'évaluation et de promotion constituent les clés de voûte contribuant à la bonne adéquation entre

- une bonne gestion prévisionnelle des ressources humaines
- une gestion rationnelle des crédits de personnel
- les efforts de prévision et de maîtrise de la masse salariale

Gestion et conduite du changement

- Situation actuelle:
réforme conduite par 2 Ministères:  Min. Finances (volet budget)
MMSP (volet RH)

Il n'y a donc pas d'unité permanente de coordination (au niveau technique) qui assure :

- le suivi du plan de réforme,

la coordination et le suivi de la mise en œuvre des actions,

la communication interne et la recherche d'expertise pour les départements ministériels qui en auraient besoin.

Pour certains chantiers (CDMT, REC), des commissions interministérielles ont été créées par le Premier Ministre et se sont révélées efficaces.

Le besoin se révèle , à présent, aigu de renforcer la gestion et la conduite du changement par les acteurs politiques et administratifs

Une dynamique de réforme est enclenchée et appropriée par quelques ministères et des outils techniques ont été mis en place dans un cadre structurant **mais la réforme** doit être approfondie et **diffusée** (nombre croissant de départements concernés). Elle revêt une **dimension** à la fois **politique et technique²** et repose sur des **volets à caractère horizontal et interactif**

La conduite du changement est cruciale pour:

- réussir la réforme
 - éviter un véritable retour en arrière
 - éviter le danger d'une administration qui fonctionne à double vitesse
- Bien appréhender l'ancrage institutionnel de la "conduite du changement" et les mécanismes les plus appropriés
 - comité de pilotage et coordination interministérielle

² Le pilotage d'une réforme, s'il n'est pas une condition suffisante, est néanmoins une condition nécessaire à la réussite d'une réforme. Les expériences internationales montrent que même si les dispositifs institutionnels sont différents d'un pays à un autre, les composantes du pilotage comprennent en général deux organes distincts: un organe à caractère politique chargé de définir les grandes orientations, les options, d'évaluer et d'approuver les études – et un organe à caractère technique chargé de la réalisation des analyses diagnostic, de la formulation des alternatives techniques et de l'appui à la mise en œuvre des mesures de réformes. Si la réforme est pilotée par un seul organe (politique et technique) il y a un danger très fort que cet organe soit juge et partie. Etant donné le caractère interministériel de la réforme, il serait essentiel que ces organes soient placés sous la plus haute responsabilité de l'Etat, afin que l'information soit disponible à ce niveau de la décision et que ces organes bénéficient de l'autorité et de l'influence institutionnelle nécessaire.

5. Atouts et risques pour le futur

a) Points forts

- Engagement politique au plus haut niveau;
- Bonne présentation et maturation du programme;
- Bonne appropriation par les Autorités, les Ministères-pilote, les hauts fonctionnaires;
- Cadre stratégique cohérent et structurant constitué
 - d'objectifs clairs
 - d'une stratégie de mise en œuvre dans un horizon déterminé
 - de plans d'actions explicites, séquencés, ordonnés et assortis de résultats attendus
- Financement à la hauteur des ambitions et suivi conjoint CE/BM/BAD;
- Appui budgétaire (PAR) permettant de
 - travailler sur la substance
 - éviter de se disperser dans des procédures lourdes et constituant un instrument fort de
 - rationalité et d'alignement pour les Autorités
 - cohérence des interventions BdF
- Expertise d'accompagnement de très haut niveau.

b) Les risques actuels pour le programme

- Essoufflement;
- Appropriation insuffisante des niveaux intermédiaires de l'Administration et des ministères "non pilotes";
- Administration fonctionnant à deux vitesses;
- Non-maîtrise de la masse salariale;
- Repli sur des actions ponctuelles et fragmentaires, dispersées en fonction des urgences ou en raison de la difficulté de contraintes à surmonter.

Commentaires

1. La réforme s'inscrit dans la durée et est jalonnée d'étapes déterminantes

Exemples

- ancrage législatif et réglementaire de la réforme
- phase d'expérimentation auprès de Ministères pilotes (la phase d'expérimentation doit avoir une durée limitée dans le temps et se traduire par une décision de généralisation);
- phase de généralisation de la mise en œuvre de la réforme;
- phase de consolidation/pérennisation (ce qui peut impliquer l'ouverture de nouveaux chantiers).

Le premier risque est celui de l'**essoufflement**³ (importance de maintenir le cap et d'éviter les fléchissements)

- La **progression** globale de la réforme demeurera **tributaire** de la **détermination d'une volonté politique soutenue et continue**;
- La **réforme** ne peut réussir si elle est simplement constituée d'actions ponctuelles et fragmentaires, dispersées en fonction des urgences ... L'engagement et la mise en œuvre d'une réforme sont des **actes politiques** car
 - seuls les organismes politiques sont susceptibles de promulguer les textes qui commandent la réforme;
 - l'autorité politique est la seule qui puisse briser les résistances de principes et catégorielles et faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

Ces réformes se mettant en œuvre sur des périodes longues, il y a toujours le risque que l'attention politique se détourne de la réforme.

2. Le second risque est celui d'une **appropriation insuffisante aux niveaux intermédiaires** et d'une compréhension insuffisante au niveau des fonctionnaires et des administrés → **d'où l'importance de la communication.**
3. Le troisième risque, au niveau des objectifs du PARAP, pourrait provenir d'une **non-maîtrise de la masse salariale** liée à la façon dont le gouvernement contiendra
 - la croissance des recrutements
 - l'augmentation des salaires

³ L'essoufflement guette:

- les autorités politiques
- les acteurs-moteurs de la réforme
- les b.d.F. d'où l'importance

d'un ancrage de la conduite du changement et du pilotage du programme à un niveau élevé des actions d'accompagnement nécessaires, dans le cadre d'un dialogue continu avec les autorités marocaines, pour – lever les contraintes; - garder la cohérence du programme; - maintenir un rythme optimal de mise en œuvre de l'ensemble des mesures.