

# **Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques**



## **La valorisation des ressources humaines dans l'Administration publique mauritanienne**

**Rapport Provisoire**

09 juillet 2014

## Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| Liste des abréviations                                   | 4         |
| Résumé   | 5         |
| Introduction   | 7         |
| Etat des lieux   | 9         |
| Présentation du dispositif de gestion                    | 11        |
| Situation des effectifs                                  | 20        |
| Structures de gestion des RH                             | 24        |
| Identification des contraintes                           | 30        |
| Eléments de diagnostic                                   | 30        |
| Eléments d'analyse                                       | 32        |
| <b>Propositions d'amélioration</b>                       | <b>36</b> |
| La vision  | 26        |
| La réorganisation des structures                         | 37        |
| L'introduction d'outils modernes de gestion              | 38        |
| La mise à jour du dispositif législatif et réglementaire | 39        |
| De nouveaux axes de réforme                              | 40        |
| <b>Conclusion</b>  | <b>42</b> |
| <b>Matrice des mesures</b>                               | <b>45</b> |
| <b>Annexes</b>   | <b>47</b> |

## Liste des abréviations

**PR : Présidence de la République**

**PM: Premier ministre**

**MJ: Ministère de la justice**

**MAEC: Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération**

**MID: Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation**

**MAED: Ministère des Affaires Economiques et du Développement**

**MAIEO: Ministère des Affaires Islamiques et de l'Orientation Islamique**

**MF: Ministère des Finances**

**MEPM: Ministère de l'Energie, du Pétrole et des Mines**

**MFPTMA: Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Modernisation de l'Administration**

**MS: Ministère de la Santé**

**MPEM: Ministère des Pêches et de l'Economie Maritime**

**MCIAT: Ministère du Commerce de l'Industrie, de l'Artisanat et du Tourisme**

**MHUAT: Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire**

**MDR: Ministère du Développement Rural**

**MET: Ministère de l'Équipement et des Transports**

**MHA: Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement**

**MEN: Ministère de l'Éducation Nationale**

**MESup: Ministère de l'Enseignement Supérieur**

**MEFPTIC: Ministère de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et des TIC**

**MCJS: Ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports**

**MCRP: Ministère de la Communication et des Relations avec le Parlement**

**MASEF: Ministère des Affaires Sociales, de l'Enfance et de la Famille**

**MEDD: Ministère de l'Environnement et du Développement Durable**

**MSGG: Ministère Secrétariat Général du Gouvernement**

**DGFP: Direction Générale de la Fonction Publique**

**DGB: Direction Générale du Budget**

**DRH: Direction des Ressources Humaines**

**DEPC: Direction des Etudes, de la Planification et de la Coopération**

**DAAF: Direction des Affaires Administratives et Financières**

**CSP: Chef du Service du Personnel**

**CAP: Commission Administrative Paritaire**

**CD: Conseil de Discipline**

**NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication**

**IGPE: Informatisation de la Gestion des Personnels de l'Etat**

**SIGRH: Système Intégré de la Gestion des Ressources Humaines**

**ENAJM: Ecole Nationale d'Administration, du Journalisme et de la Magistrature**

**ENS: Ecole Normale Supérieure**

**IPN: Institut Pédagogique National**

**OMRG: Office Mauritanien de Recherches Géologiques**

**CMAF: Centre Mauritanien d'Analyses Politiques**

**BM: Banque Mondiale**

**FMI: Fonds Monétaire International**

**OCDE: Organisation de Coopération et de Développement Economique**

**PNUD: Programme des Nations Unies pour le Développement**

**CNRTL : Centre national des ressources textuelles et lexicales en France.**

## Résumé

Les réformes administratives et institutionnelles mises en œuvre ces dernières décennies par les pouvoirs publics en Mauritanie ont visé à la mise en place de manière progressive, d'un dispositif normatif et institutionnel passant selon les époques et les discours y afférents, de l'Administration moderne à la bonne Gouvernance.

Ces réformes ont comporté, parfois des composantes ou des volets relatifs à la gestion des ressources humaines de l'Etat. Elles ont été marquées par une conception dépassée de la gestion de la fonction publique : souvent présentés sous l'expression « personnels de l'Etat » : importante nuance à relever : il s'agit de personnels à utiliser avec tout ce que cela peut comporter comme connotation subjective et péjorative et non de ressources à gérer (acquérir, entretenir et garder).

Les politiques visant la réduction du rôle de l'Etat et leurs conséquences (gel des salaires, arrêt des recrutements et parfois dégraissage des effectifs) ont été mal vécues par les fonctionnaires. Dans ces conditions, la collaboration de ces derniers pour la mise en œuvre des programmes de réforme n'était plus garantie et le résultat est reconnu aujourd'hui par tous.

Les diagnostics établis par les différentes études réalisées sur la fonction publique mauritanienne et dont la dernière date de 2012 ont relevé de manière constante la persistance de quatre tares portant sur des insuffisances du cadre juridique et du dispositif statutaire de la FP, des faiblesses de l'Administration et de la GRH, une insuffisante maîtrise des effectifs et de la masse salariale et des problèmes liés à la valorisation des Ressources Humaines. D'une manière générale il y a un consensus sur une chose : **la dévalorisation de la fonction GRH dans l'Administration :**

L'état des lieux dans ce domaine montre :

- Des textes en déphasage avec la réalité : personnels de l'Etat gérés selon les statuts et la grille de 1969 pris pour l'application du statut général de la FP de 1967 abrogé par celui de 1993 ; statuts particuliers pris en 2006-2007 et non mis en œuvre ; grille de rémunération adoptée en 1999 et dépassée sans être appliquée ; des fonctionnaires recrutés dans des corps qui ne sont pas en vigueur et rémunérés sur la base d'une grille abrogée), des agents auxiliaires se trouvent toujours dans ce statut malgré son abrogation depuis 1993;

- Une conception traditionnelle de la Fonction Publique qui a eu pour impact une perception négative de la fonction GRH au sein de l'Administration et au niveau des fonctionnaires eux-mêmes. L'on considère en général que l'on y affecte les fonctionnaires incompetents ou non désirés pour un moment. Ceux qui y sont affectés se considèrent en situation provisoire, en attente d'une meilleure promotion si cette fonction ne peut pas être transformée en source de revenus particuliers. Les affectations y sont souvent faites sans tenir compte des profils des intéressés ;
- Des outils de gestion qui sont négligés ou abandonnés : Il n'y a pas de système d'évaluation moderne des ressources humaines de l'Etat ; système devenu incontournable pour l'identification des besoins de formation et pour le développement de la carrière ; la notation annuelle n'intervient que pour permettre aux fonctionnaires avertis, et ils ne font pas légion, de prétendre à des avancements au choix. Le régime disciplinaire est pratiquement tombé en désuétude parce que rares sont les décideurs qui y font recours. Les fautes disciplinaires sont traitées souvent en tant que « problèmes personnels » à régler entre personnes et parfois entre tribus ou ethnies. Les fonctionnaires et agents abandonnent leur travail pour suivre eux-mêmes, à la place des gestionnaires du personnel, les actes administratifs relatifs à l'évolution de leurs carrières ;
- Une gestion des ressources humaines de l'Etat dispersée entre plusieurs centres de décision. Il s'agit de pouvoirs partagés. Cette gestion a connu, cependant, une évolution importante en passant de la gestion manuelle centralisée à la gestion automatisée déconcentrée à partir de 1992.

Une Nouvelle politique de la GRH doit être conçue à partir d'une **vision** claire tenant compte du fait que la Ressource Humaine est le capital principal à développer. Elle ne peut être isolée du cadre structurel (missions et structures) et du système d'informations de la gestion des politiques publiques. Les fonctionnaires et agents de l'Etat doivent être considérés comme une ressource principale et traitée en conséquence. Ce sont eux qui conçoivent et mettent en œuvre les politiques publiques de développement. Les ressources humaines de l'Etat devront être valorisées, entre autres, par la formation et le perfectionnement, la réhabilitation des règles déontologiques tirées des valeurs du service public et de celles correspondantes de notre culture, l'amélioration des conditions de travail, l'adaptation des effectifs aux besoins, la mise en place d'un système de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

## Introduction

La GRH se définit comme l'ensemble des activités qui permettent à une organisation de disposer des ressources humaines correspondant à ses besoins, en quantité et en qualité. Elle comprend une série de politiques et de procédures établies pour administrer les agents des administrations publiques, incluant le recrutement, les métiers et parcours de carrière, la promotion, la formation, la gestion et l'évaluation de la performance, la rémunération, les droits et devoirs, les sanctions disciplinaires, les licenciements, les dispositifs indemnitaires et les pensions de retraite.

Selon le dictionnaire Larousse le mot valorisation signifie « l'action de donner de la valeur, plus de valeur à quelque chose ou à quelqu'un ». Une autre définition donnée par le Centre national des ressources textuelles et lexicales en France (CNRTL) se rapproche mieux : mise en valeur de quelque chose pour en tirer davantage de ressources. Il s'agit d'un processus visant à améliorer un objet.

Le personnel constitue la principale ressource de la fonction publique, c'est pourquoi il est normal que toute réévaluation fondamentale des institutions administratives affecte directement la gestion des ressources humaines. Dans les pays développés (OCDE) la GRH est un outil de gestion stratégique car les enquêtes réalisées régulièrement dans ces pays ont montré qu'une « gestion plus efficace du personnel dans les domaines de la rémunération et les conditions d'emploi, les méthodes de travail, la culture organisationnelle et la satisfaction professionnelle se traduira par une amélioration de l'efficacité et l'efficience. » et que pour changer les institutions, il faut déterminer comment les agents qui travaillent pour l'Administration seront affectés par le changement et comment ils peuvent être encouragés à atteindre les résultats attendus.

Aujourd'hui, les systèmes de carrière et d'emploi « sont considérés globalement comme la *summa divisio* même s'ils connaissent des évolutions convergentes » en matière de Fonction Publique. Mais que recouvrent ces deux notions ?

Le système de carrière est celui « *dans lequel l'agent public, une fois recruté, devient membre d'un corps ou d'un cadre hiérarchisé comportant des emplois de niveau différent, où il passera toute sa vie professionnelle, en franchissant divers grades et en occupant successivement divers postes.* » C'est un système « *qui ne se conçoit donc pas en dehors*

*d'une organisation préalable et rigoureuse de l'administration qui groupe les emplois dont les titulaires exercent des activités analogues et tendant à une même fin ( par exemple, administration générale, infrastructures, gestion des forêts, etc.) dans des corps ou cadres distincts les uns des autres, et qui comportent une série de grades et, à l'intérieur de ceux-ci des échelons de traitement, dont le franchissement successif permet au fonctionnaire de faire « carrière ».*

*Le système de l'emploi est quant à lui un mécanisme où « l'agent public est recruté pour occuper un poste déterminé auquel il restera en principe affecté aussi longtemps qu'il sera au service de l'administration. Dans un tel système, l'Administration est constituée par un ensemble de postes de travail très nombreux, correspondant aux diverses tâches qu'implique le fonctionnement des services publics et définis par les attributions afférentes à chacun d'eux. »*

1961, 1966, 1974, 1979, 1987, 1999, 2008... Sept tentatives de réformes de l'Administration publique mauritanienne : les mêmes diagnostics, les mêmes propositions et les mêmes résultats : prolifération des structures, inadaptation des textes, insuffisance qualitative des ressources humaines, faiblesse et incohérence de la grille de rémunération, développement de phénomènes tel que la corruption, le népotisme, forte politisation. Conséquence générale: affaiblissement de l'Etat, discrédit de la fonction publique et insatisfaction des citoyens.

Les réformes<sup>1</sup> initiées en Mauritanie à partir du milieu des années 80 sont, à la différence du modèle wébérien qui met l'accent sur le mode légal de contrôle et la régulation hiérarchique de l'organisation, fortement marquées par la perspective managériale développée à travers la nouvelle gestion publique et vulgarisée par les divers bailleurs de fonds au sein des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement.

Ces réformes sont envisagées le plus souvent à des moments où des crises de fonctionnement de l'Etat ont été reconnues et sont rapidement abandonnées lorsque le contexte surtout politique connaît un changement d'une nature quelconque.

---

<sup>1</sup>Le mot réforme est défini par Larousse, 2001, p 869 comme étant «un changement important radical apporté à quelque chose, en partie à une institution en vue de l'améliorer» ;



Si le mot réforme comporte l'idée de changement, le changement politique lui-même n'est pas toujours synonyme de réforme en matière administrative.

Ces projets sont restés le plus souvent au niveau du discours et de l'intention. Pourquoi cela marche plus ou moins chez les autres et pas chez nous?

Ce rapport porte conformément aux TDRs joints sur la valorisation des ressources humaines dans la fonction publique mauritanienne. Il est établi dans le cadre du programme du CMAP pour l'année 2014 et à partir de données, en grande partie empiriques, tirées de l'exploitation d'études et d'enquêtes réalisées et de l'observation participation facilitée par une proximité avec ce système pendant quelques années. Il sera structuré autour des objectifs ci-après :

- i. Un état des lieux du système actuel de la GRH(I),**
- ii. L'identification des contraintes qui affectent le système de GRH à travers un diagnostic et des éléments d'analyse des dysfonctionnements relevés (II) et**
- iii. Des propositions de nature à contribuer à une valorisation de celui-ci (III).**

La présente étude, supervisée par Dr Elimane Mamadou KANE, Expert en Développement Institutionnel du CMAP, a bénéficié de l'encadrement et de l'orientation d'un panel mis en place par le CMAP. Ce panel est composé de MM :

- Isselmou Ould Mohamed Ould Taleb, Economiste-statisticien et ancien ministre, Président ;
- Brahim Ould Messoud, Administrateur civil, DGFP
- Moctar Ould Ahmed Ely, Administrateur des régies financières, Coordinateur de la cellule de mise en place du SIGRH au MF ;
- Abderrahmane Ould Sidi Abdallah, Administrateur civil, DEPC au MFPTMA.

### **Notre compréhension des TDRs**

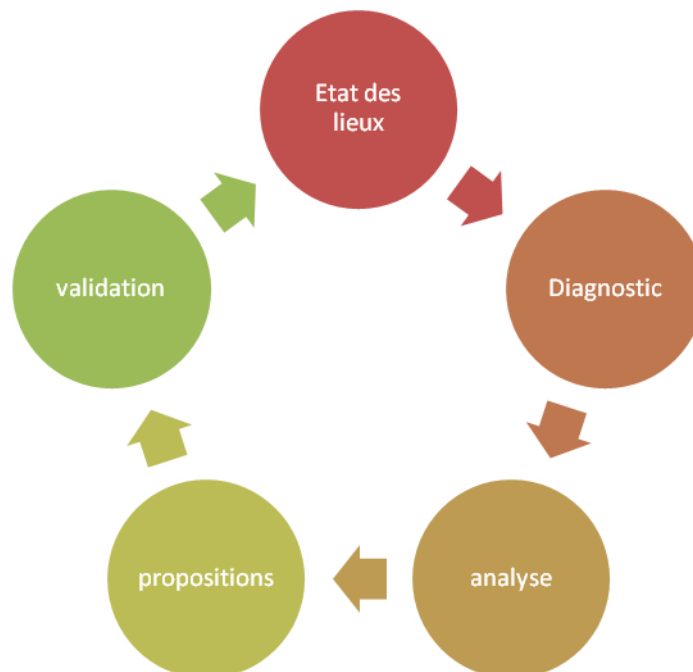
**Objectifs de l'étude :** le CMAP souhaite accompagner la réflexion sur l'Administration publique en mettant à la disposition des décideurs une contribution à la rénovation du système de gestion des ressources humaines de la Fonction Publique. Cette contribution comporte un

état des lieux du système actuel de la GRH, les principales contraintes que connaît celui-ci, la proposition d'outils de gestion orientés vers les résultats et de bonnes pratiques en la matière.

**Résultats attendus :** proposition d'éléments facilitant la valorisation de la GRH au sein de la Fonction publique et faisant de celle-ci un levier de professionnalisation de l'Administration permettant la maîtrise de la gestion courante et une gestion prévisionnelle des effectifs mais aussi des emplois et des compétences de la fonction publique mauritanienne.

Pour atteindre ces résultats, l'étude exploitera les données identifiées par les études antérieures, mises à jour et consolidées par nos soins suite à des entretiens avec des gestionnaires et des utilisateurs du personnel. Un accent sera mis sur les dispositions législatives et réglementaires afférentes à la valorisation, les outils et mécanismes de valorisation, les structures chargées de la GRH et les compétences disponibles en matière de GRH.

#### - Schéma du déroulement



## **I- Etat des lieux de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique mauritanienne**

### **1) Présentation du dispositif réglementaire de gestion**

#### **1-1 Rappel historique**

L'on sait, depuis l'étude du phénomène du mimétisme administratif en Afrique<sup>2</sup> que « *dès qu'on saisit le rôle de l'Administration publique comme un des facteurs fondamentaux de toute œuvre de développement, on se met à chercher une politique, considérée comme la plus adéquate et permettant de fournir au pays en cause un appareil administratif correspondant le mieux à ses besoins et en même temps rendant possible la gestion moderne de la chose publique. La solution, qui dans l'immédiat, s'avère la moins compliquée est de maintenir l'ancien modèle colonial déjà tant bien que mal implanté dans le pays* ».

Alors que les pays ayant des traditions en matière d'organisation administrative ont développé des systèmes de Fonction Publique partant de leurs réalités socio-économiques, les pays anciennement colonisés ont, le plus souvent, « *opté* » pour la transposition pure et simple des systèmes administratifs en vigueur dans les puissances colonisatrices.

Tout comme les autres pays africains de l'ex Afrique Occidentale Française, la Mauritanie qui n'avait ni « *organisation préalable et rigoureuse de son administration* » ni un secteur privé développé, a hérité d'un système de Fonction Publique de carrière transposé au niveau local pour permettre la mise en place d'une Administration organisée essentiellement autour de missions de maintien de l'ordre.

La reconduction de la formule du statut général et du système de carrière qu'il comporte fut pourtant contestée dès 1961 dans le rapport du premier expert étranger mobilisé par l'ancienne puissance colonisatrice pour venir à l'aide du gouvernement mauritanien. Cette formule est retenue, en dépit de sa remise en cause de manière périodique par des responsables de l'Administration mauritanienne, lors des travaux de révision du statut général de la fonction publique, la commission ministérielle avait retenu le principe de garder le

---

<sup>2</sup>Genèse et conséquence du mimétisme en Afrique, RISA 2/1973 ;

système de carrière au lieu du système d'emploi proposé par le Bureau d'études au motif que les conditions pour la mise en place de ce dernier « *ne sont pas encore remplies en Mauritanie* »<sup>3</sup>.

Le premier statut général de la fonction publique mauritanienne a été publié en 1957 sous forme de délibération de l'Assemblée territoriale. Il est destiné à fixer le statut des personnels locaux du Territoire qui se prépare à accéder à son autonomie. Il fut suivi par un deuxième statut général promulgué un an après l'indépendance du pays en 1961. Le troisième statut général date du 18 juillet 1967 et constitue, de par sa longévité relative (26 ans) le cadre juridique qui marque encore profondément le développement de la Fonction Publique mauritanienne. Ses textes d'application ont été publiés, en ce qui concerne les dispositions spécifiques aux corps, le 27 novembre 1969 et sont encore en vigueur en 2014 malgré leur abrogation formelle par les décrets édictés en application de la loi 9309 en 2007. Le quatrième statut général, qui est aussi le dernier, a été publié le 18 janvier 1993 mais son application reste en grande partie suspendue dans l'attente de la mise en œuvre des statuts particuliers comprenant les dispositions d'application de celui-ci.

Le dispositif mis en place reprend en grande partie les principes qui ont guidé à la conception du système français de la fonction publique :

- un texte général qui s'applique aux personnels civils à l'exclusion des magistrats. Ces personnels sont en service dans les administrations de l'Etat, de ces établissements publics et même dans ses collectivités territoriales (loi du 18/07/67). La loi du 18/01/93 n'a pas prévu expressément dans son champ d'application les personnels des collectivités territoriales et a limité celui-ci aux établissements publics à caractère administratif ;
- le principe de la distinction du grade de l'emploi ;
- l'organisation des structures de carrières : les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades, sont classés selon le niveau de recrutement en catégories (A, B, C et D) et groupés selon leurs natures en emplois administratifs, techniques et de l'enseignement ;
- le renvoi à des décrets d'application appelés statuts particuliers qui fixent les dispositions spécifiques à chaque corps : classement dans une catégorie, nombre de grades, nature des

---

<sup>3</sup> Procès-verbal de la Commission ministérielle pour le suivi de l'étude sur la politique de la fonction publique en date du 17 août 1991, p1. Archives de la Direction de la Fonction Publique, Nouakchott.

fonctions afférentes à ces grades, nombre d'échelons dans chaque grade, les conditions et modalités de recrutement et d'avancement dans le corps.

En adoptant la formule du statut général et le système de carrière qui en découle pour la Fonction Publique les pouvoirs publics cherchaient à mettre en place les bases d'une Administration de type légal-rationnel considérée comme seule voie pour la modernisation de l'Etat et du pays.

Afin d'aboutir à cet objectif, un ensemble d'actions inscrites dans le cadre de projets dits de réformes administratives ou de modernisation, selon les époques, a été initié directement ou avec « l'aide » de partenaires techniques et financiers.

Le cadre institutionnel de la Gestion des Ressources Humaines sera présenté avant de passer en revue la situation des effectifs et les structures de gestion dans l'Administration.

## **1-2 Le cadre institutionnel de la gestion des ressources humaines de la Fonction Publique**

Les actes d'administration et de gestion des personnels civils de l'Etat sont répartis entre un organe central et des structures de gestion dans les départements ministériels. Des organes consultatifs sont destinés à assurer la participation des fonctionnaires dans la gestion de la fonction publique.

### **1-2-1 : Une gestion partagée**

Les principales structures de gestion de la fonction publique sont : le Président de la République, le Premier ministre, le Ministre chargé de la Fonction Publique et les ministres.

**Le Président de la République** : Il dispose, selon l'article 32 de la Constitution du 20 juillet 1991, rétablie et modifiée par la loi constitutionnelle n° 2006-014 du 12 juillet 2006, du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat. Il nomme sur proposition du Premier ministre les ministres et peut leur déléguer certains pouvoirs.

**Le Premier ministre** : prévu par l'article 30 de la Constitution la Constitution du 20 juillet 1991, rétablie et modifiée par la loi constitutionnelle n°2006-014 du 12 juillet 2006, le Premier ministre dirige et coordonne l'action du gouvernement, il répartit les tâches entre les

ministres (article 42). Le gouvernement dispose de l'administration (article 43). La loi 93-09 portant statut général des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat a placé auprès de lui la Commission nationale des concours et le décret 2010-225 du 28 octobre 2010 portant création l'ENAJM a placé cet établissement sous sa tutelle.

**Le Gouvernement** : Les attributions en matière d'administration des personnels de l'Etat ont été centralisées au niveau du Ministère chargé de la Fonction Publique en 1966<sup>4</sup> puis partagées entre celui-ci et les ministres à partir de 1980<sup>5</sup>).

Ce partage a été revu au profit des ministres en 1994<sup>6</sup>. Depuis cette date, la gestion des ressources humaines de l'Etat est répartie entre trois autorités ministérielles : le ministre de la fonction publique, le ministre gestionnaire du corps et le ministre utilisateur.

**Le Ministre chargé de la Fonction publique** bénéficie d'une délégation à l'effet d'exercer, à l'égard des fonctionnaires de l'Etat des pouvoirs de gestion en fonction de la nature de leurs corps.

Pour les fonctionnaires des corps interministériels, ces pouvoirs sont ceux relatifs à la nomination et à la titularisation, l'avancement, les différentes positions, les sanctions du 2<sup>o</sup> groupe prévues par la loi n°93-09 du 18 janvier 1993 et les cessations définitives de fonctions. Les actes pris en la matière revêtent la forme d'arrêtés du Ministre chargé de la fonction publique

Pour ce qui concerne les fonctionnaires des autres corps, les pouvoirs sont ceux portant sur la nomination dans les corps classés en catégorie "A", les sanctions du 2<sup>o</sup> groupe et les cessations définitives de fonctions de fonctionnaires classés dans la catégorie "A". Les arrêtés relatifs à ces matières sont pris sur proposition du Ministre de rattachement.

**Les Ministres gestionnaires** des corps disposent à l'égard des fonctionnaires de l'Etat appartenant aux corps qui leur sont rattachés des pouvoirs de gestion ci-après:

- la titularisation dans les corps classés en catégorie "A"

---

<sup>4</sup> Décret n° 66-233 du 3 décembre 1966 fixant les attributions des ministres en matière de gestion des personnels

<sup>5</sup> Décret 086-80 du 9 Mai 1980 fixant les attributions des Ministres en matière de gestion des personnels

<sup>6</sup> Décret n° 86-94 du 8 octobre 1994 relatif aux attributions des ministres en matière de gestion des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat

- la nomination et la titularisation dans les corps classés en catégorie "B" et "C";
- la mise en congés ou octroi de permission;
- les mutations;
- la mise en position statutaire;
- les sanctions du 1° groupe prévues par la loi n°93 09 du 18 janvier 1993 ci-dessus visée;
- les sanctions du 2° groupe pour les corps classés en catégorie "B" et "C".

Les actes de gestion revêtent la forme d'arrêtés du Ministre de rattachement à l'exception de ceux relatifs à la mise en congés ou octroi de permissions, aux mutations et aux sanctions du premier groupe qui revêtent la forme de décisions.

**Les Ministres utilisateurs** disposent à l'égard des fonctionnaires détachés ou mis à disposition des administrations placées sous leur autorité du pouvoir de prononcer les actes de gestion de carrière portant:

- mise en congés ou octroi de permissions;
- mutations;
- sanctions du 1° groupe.

Les actes de gestion correspondant revêtent la forme de décision du Ministre compétent.

**Le Ministre chargé de la Fonction Publique** est chargé des opérations relatives à la gestion des personnels de l'Etat en particulier l'élaboration et l'application de la réglementation de la fonction publique notamment celle relative au recrutement, à l'évolution des carrières et aux cessations de fonctions. A cet effet, il dispose de la Direction de la Fonction publique comme organe de gestion et un organe consultatif : le Conseil Supérieur de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative.

Dans la réorganisation, opérée en 2007, les attributions du Ministre chargé de la Fonction Publique ont été affinées et réactualisées: Le ministre de la Fonction publique et de la modernisation de l'Administration a pour mission générale l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique du gouvernement en matière de Fonction publique, de réforme administrative et de modernisation de l'Administration. Dans ce cadre, il assure notamment en matière de fonction publique:

- la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale en matière de fonction publique, en termes d'emploi, de rémunération, de formation, ou de carrière ;
- la réforme de la fonction publique et sa modernisation ;
- l'application du statut de la fonction publique ;
- la garantie de la cohérence et l'unité de la fonction publique ;
- l'expertise et le conseil en matière de règles statutaires, de rémunération, de retraite et de formation des personnels de l'Etat, au profit des départements ministériels ;
- l'amélioration des conditions de vie des agents publics et la protection de leurs droits ;
- la gestion des corps interministériels de l'Etat ;
- la promotion d'une fonction publique des collectivités locales ;
- le suivi des relations avec les organisations syndicales de fonctionnaires ;

**Les Ministères Techniques**, gestionnaires ou utilisateurs des personnels sont responsables des opérations d'administration du personnel mis à leur disposition (affectation, utilisation, promotion et certaines sanctions).

Il existe au sein de chaque ministère une unité chargée de la gestion des personnels en service. La dénomination, le niveau de positionnement et l'étendue de ses pouvoirs dépendent de la nature des corps et de leurs effectifs. Service du personnel dans une Direction des Affaires Administratives et Financières, division du personnel dans un service administratif, direction du personnel ou Direction des Ressources Humaines récemment (voir p 17 et s).

**Les Commissions Administratives Paritaires et les Conseils de discipline** : jusqu'en 1993 il n'y avait qu'une CAP et un CD placés auprès du Ministre chargé de la Fonction Publique et siégeant au niveau de la Direction de la Fonction Publique. La Loi 93-09 avait créé, dans le cadre du mouvement de déconcentration qu'elle a renforcé, des CAP et des CD par corps dans les ministères techniques.



### **1-2-2 : Relations entre la Fonction Publique et les Ministères Techniques**

Les rapports entre ces ministères ont été précisés par le décret n°95-056 du 12/12/1995 relatif aux tâches confiées à la structure de gestion des personnels dans les départements ministériels et aux liens des responsables de cette structure avec la Fonction Publique.

L'article 2 de ce décret prévoit qu'en sus « *des dispositions de l'organigramme de chaque département, en accord avec elles et avec celles du décret 75-93 du 6/6/1993* » les tâches confiées à la structure de gestion des personnels dans les départements ministériels se définissent ainsi qu'il suit :

- veiller à l'application des lois et règlements régissant les fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat ;
- organiser et assurer les opérations de gestion courante et prévisionnelle des personnels des ministères ;
- organiser les opérations de formation et de perfectionnement ;
- préparer et suivre les concours de recrutement ou examens d'évaluation des fonctionnaires, les opérations disciplinaires et exploiter leurs résultats ; coordonner étroitement avec la Direction de la Fonction Publique afin de maîtriser ces opérations et assurer la bonne tenue des dossiers des personnels.

Ce décret prévoit que la nomination du responsable de la Gestion des Ressources Humaines dans les ministères est faite sur proposition conjointe du Ministre chargé de la Fonction Publique et celui du ministère concerné.

### **1-2-3 : Mécanismes de gestion**

Les pouvoirs publics ont eu tour à tour à recourir à la décentralisation totale des pouvoirs de gestion des personnels de l'Etat au profit des ministères puis à une recentralisation de ces pouvoirs au profit d'une structure chargée de la Fonction Publique (Création d'un Haut-Commissariat chargé de l'ensemble des opérations de gestion en 1966, transformé en un ministère où a été créée une DFP en 1967) avant de revenir à la décentralisation mais cette fois suivant un processus progressif à partir de 1980 (Ordonnance n° 80-014 du 12/01/1980).

Les mécanismes retenus pour la gestion de la fonction publique combinent différents modes et outils de gestion. La gestion manuelle a été longtemps la règle avant l'introduction de l'outil informatique. Elle a été aussi centralisée au niveau de la Direction de la Fonction Publique avant d'être partagée avec les ministères.

### **Organe central de la Gestion des personnels de l'Etat**

Les attributions des ministres en matière de gestion des personnels de l'Etat sont exercées par la Direction générale de la Fonction Publique pour ce qui concerne le ministère de la fonction publique et par les directions des ressources humaines ou structures assimilées dans les ministères.

Depuis la réorganisation, intervenue en 2007, la Direction Générale de la Fonction Publique a vu ses attributions redéfinies. Elle est désormais chargée de :

- l'application de la réglementation générale de la fonction publique de l'Etat, de ses établissements publics à caractère administratif et des collectivités territoriales ;
- la gestion des corps interministériels de la fonction publique ;
- la tenue à jour d'une documentation complète et des statistiques sur la fonction publique,
- l'étude des avis donnés sur l'évaluation des diplômes, grades ou titres scolaires et / ou universitaires et d'initier les arrêtés établissant l'équivalence de diplômes, le cas échéant ;
- le suivi du contentieux en matière de personnel de l'Etat ;
- la gestion des questions disciplinaires en collaboration avec les organes et services compétents,
- le suivi des questions relatives aux rapports de l'Etat avec les organisations syndicales des fonctionnaires et autres agents publics,
- la gestion automatisée des systèmes d'information de la fonction publique.

A cet effet, elle est organisée en trois directions : la Direction des Etudes et de la Réglementation, la Direction de la gestion des personnels de l'Etat et la Direction de la Formation et du Perfectionnement.

Pendant les premières années et jusqu'au début des années 90, la gestion administrative était totalement manuelle. Les dossiers des fonctionnaires et agents de l'Etat étaient conservés par la Direction de la Fonction Publique. Les départements ministériels sont tenus de conserver une copie des dossiers des agents relevant de leur gestion.

Le dossier physique comporte l'ensemble des documents relatifs à la carrière du fonctionnaire ou de l'agent public (état civil, décision de recrutement, décisions d'avancement, correspondances, notes d'étude, bulletins de note, tout document portant sur la vie professionnelle...).

Les fiches dynamiques permettaient le suivi de l'évolution de la carrière des agents. Elles sont de couleur verte pour les fonctionnaires et rose pour les agents auxiliaires.

Les dossiers sont classés par année de recrutement pour les fonctionnaires et par un numéro chronologique pour les agents auxiliaires. Ces dossiers ont été numérisés en 2008.

L'introduction de l'informatique dans le début des années 90 a eu un impact relatif sur l'amélioration des règles d'organisation, de simplification et de rationalisation.

### **Gestion automatisée des personnels de l'Etat**

Cette opération a commencé dans le cadre du projet DIAR mis en place en 1986. Les études ont été lancées en 1987 sous le pilotage d'un groupe de travail comprenant la DFP, la Direction du Budget, la Direction de l'Informatique au MF et le BOM du SGG, réalisées par des experts du Centre National de l'Informatique de Tunisie et abouti à la mise en place d'un système informatique de gestion administrative des personnels de l'Etat plus connu sous l'acronyme IGPE. Au sein de la DFP un Service de traitement informatique a été prévu dans l'organigramme de 1988 avant d'être intégré dans une direction des systèmes d'information relevant de la DGIA du MFPMA en 2007 et dans une direction du Traitement de l'information des personnels de l'Etat et des Procédures au MFPTMA en 2010.

### **Gestion financière des personnels de l'Etat**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n°78-011 du 19 janvier 1978 portant loi organique relative aux lois de finances précise que « Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des

dispositions prévues par une loi des finances. Toutefois, peuvent être autorisées, par décret les transformations d'emplois qui ne sont pas de nature à provoquer un dépassement des crédits préalablement ouverts.

Les crédits de personnel sont budgétisés par ministère mais sont administrés selon le principe de l'engagement comptable (distinct de l'engagement juridique) centralisé et de l'ordonnancement par un ordonnateur unique : le ministre des finances. Le Directeur du Budget, ordonnateur délégué, subdélègue au chef du service central de la solde la plupart de ses prérogatives en ce domaine.

Le Service Central de la Solde est le maillon essentiel dans le dispositif de la gestion des rémunérations des agents de l'Etat. Il procède dans un premier temps à la mise à disposition des crédits en visant le document communément appelé « *fiche budgétaire* ». Il assure l'engagement comptable à travers le visa sur les projets d'actes administratifs relatifs aux personnels de l'Etat, l'ordonnancement, la liquidation et le versement des rémunérations de ceux-ci. Il a été transformé en une direction de la Solde et des pensions dans le cadre de la réorganisation de la direction générale du Budget en 2007.

## **2) Situation des effectifs : données statistiques quantitatives et qualitatives**

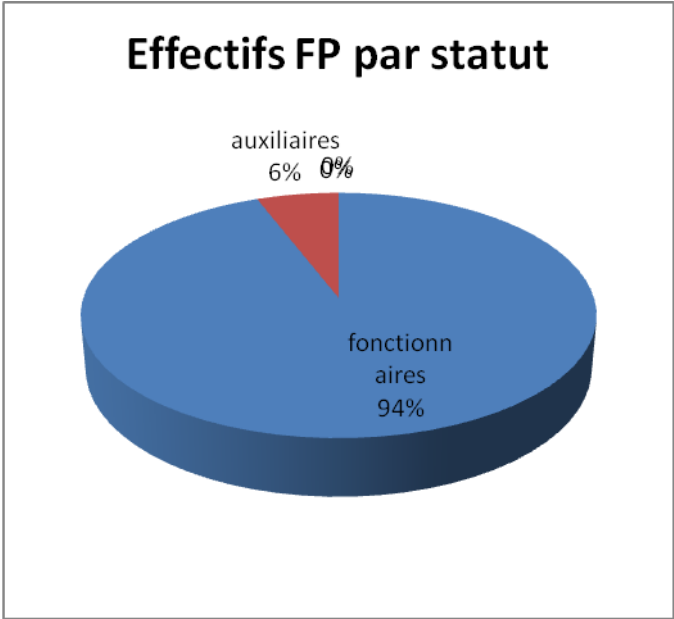
Tenter un diagnostic de la fonction publique mauritanienne suppose tout d'abord la connaissance de certaines données de base de nature à aider à mieux saisir les contours de celle-ci. Ces données, tirées de l'étude financée par le PNUD en 2012 et celle réalisée par le Centre Mauritanien d'Analyse des Politiques (CMAP) en 2011, montrent déjà deux aspects primordiaux de ce diagnostic: la **diversité des sources d'information** et l'existence d'une «**fonction publique parallèle**» et composite.

### **Diversité des sources**

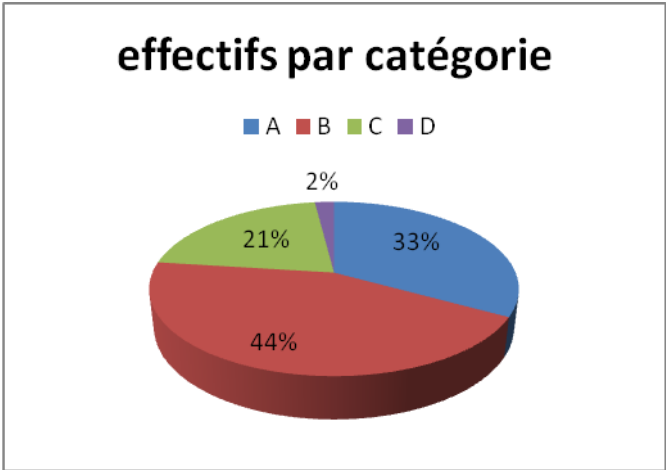
Les données varient en fonction des sources. Le Ministère de la Fonction Publique gère administrativement (tenue des dossiers, suivi de la carrière ...etc.) les fonctionnaires et agents auxiliaires nommés sur des emplois permanents civils des administrations de l'Etat et de ses

établissements publics à caractère administratif. Le Ministère des Finances gère quant à lui la paie des personnels émergeant sur le budget de l'Etat quel que soit leur statut.

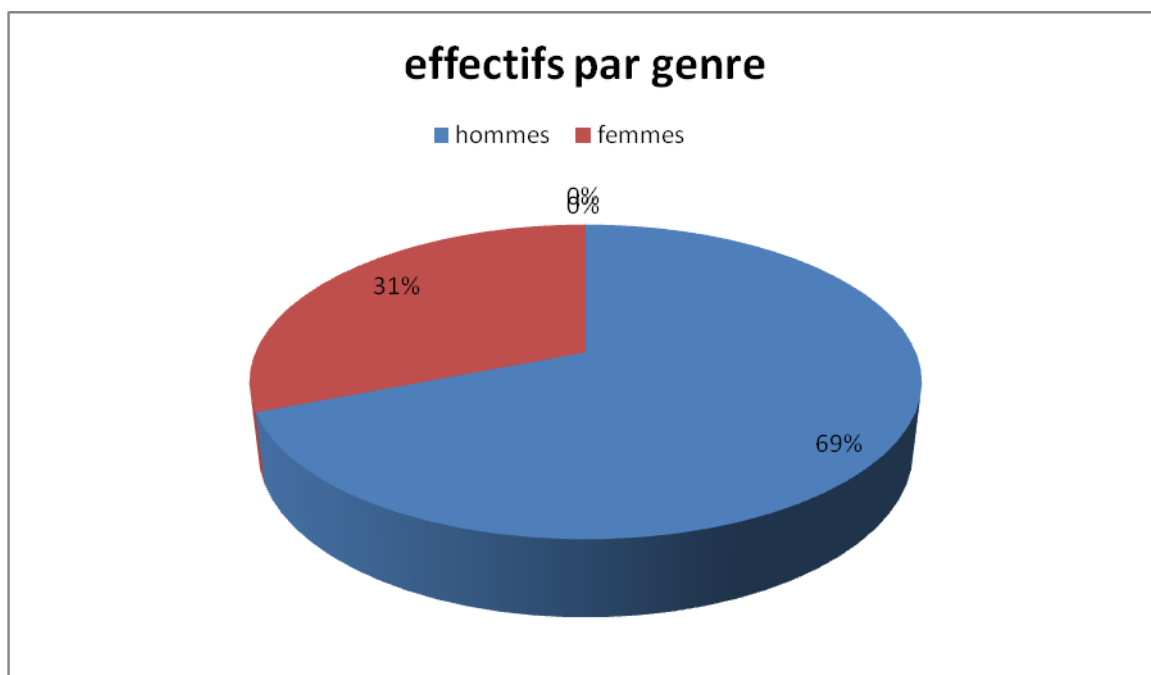
**Selon le Ministère de la Fonction Publique, les effectifs sont de 31 617 dont 29 754 sont fonctionnaires soit 94% et 1863 des auxiliaires soit 6%.**



Ils sont 33% en catégorie A, 44% en B, 21% en C et 2% en D.



Les femmes sont au nombre de 9598 et représentent 31% des effectifs, essentiellement concentrées en catégories B, C et D et globalement dans deux grands secteurs ; la santé et l'éducation.



La répartition sectorielle montre une prédominance du secteur de l'Education avec 22 487 agents soit 71% des effectifs.

La couverture du territoire est faiblement assurée et de manière inéquitable : à titre d'exemple 70% des effectifs de la santé sont à Nouakchott qui ne reçoit que 35% de la population. 67% de la catégorie A et 42% de la catégorie B sont aussi à Nouakchott.

La composition des effectifs montre une fonction publique relativement jeune avec une pyramide d'âge qui fait apparaître que 84% de cette population se situe dans les tranches de 18 à 40 (50%) et de 40 à 50 (34%).

**Selon le Ministère des Finances** : les effectifs émergeant sur le budget de l'Etat s'élèvent à 38 731 dont 61% sont à Nouakchott. Il convient de préciser que ce ministère gère la paie de fonctionnaires qui ne relèvent pas de la gestion du Ministère de la Fonction Publique (magistrats, cour des comptes, police nationale, Groupement de sécurité routière, personnels non fonctionnaires nommés en Conseil des ministres, agents contractuels...etc.)

L'encadrement de l'Administration est assuré par 2421 postes de responsabilité (Secrétaires Généraux, Chargés de Mission, Conseillers Techniques, Inspecteurs Généraux, Directeurs Généraux, Directeurs Centraux, Inspecteurs, Directeurs Adjoints, Chefs de Service et Chefs de Division et assimilés).

Le recensement des agents de l'Etat organisé en 2008 se serait arrêté au niveau de la phase de validation des résultats par les administrations gestionnaires ou utilisatrices des personnels et la mise en place en 2010 d'une commission indépendante chargée de faire un audit de cette opération n'a pas encore permis la publication de ces résultats.

Le coût de la Fonction Publique apprécié à partir de la MS est de 64, 6 milliards en 2007 et de 84, 5 Milliards en 2012. Il est resté pratiquement dans les mêmes proportions du PIB soit 8% (2007 et 2012) et des recettes fiscales (60% en 2007 et 54% en 2012).

### **Existence d'une fonction publique parallèle et composite**

L'un des dysfonctionnements dénoncés par tous est l'existence d'une fonction publique parallèle connue sous le sigle «**PNP**» et comprenant des personnels utilisés en dehors des règles prévues par le statut général de la fonction publique et rémunérés sur le budget de l'Etat.

Ces personnels sont passés de 2500 en 1999 à 8683 en 2012. 78% de ces personnels sont sans diplômes. Ils sont 9287 sur le fichier tenu par une commission au niveau du Ministère des Finances et 2500 environ tenus par la Solde à la Direction Générale du Budget (DGB). Ils ont coûté, en 2012, 4,7 milliards UM sous forme de salaires.

Cette fonction publique est aussi caractérisée par la pluralité des régimes juridiques : elle comprend en plus des fonctionnaires, des agents auxiliaires, des contractuels et des agents payés sur certificat de service fait ou sur liste. Une dernière catégorie s'est développée ces dernières années sous forme d'agents non fonctionnaires nommés en conseil des ministres.

### 3) Structures de gestion des RH

C'est le niveau opérationnel de la gestion des ressources humaines. Pour mieux cerner la réalité de l'état de ces structures et leurs caractéristiques une série d'entretiens a été réalisée auprès des gestionnaires du personnel. Ces entretiens ont été organisés du 26 mai au 10 juin 2014 et ont concerné 22 ministères sur 24 non compris les deux ministères délégués auprès du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération soit 91,66% et 4 Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA).

Nous allons présenter des résultats préliminaires de ces entretiens en attendant la consolidation de ceux-ci. **Il convient à ce titre d'attirer l'attention sur le fait que ces données sont celles qui ont été fournies par les gestionnaires eux-mêmes sans que le temps de l'étude ne puisse permettre des confrontations ou des vérifications notamment en ce qui concerne les niveaux de formation et la nature des informations y afférentes. Nous avons toutefois estimé qu'elles renseignent sur l'état actuel de ces structures et sont de nature à donner certains éclairages sur la GRH dans notre fonction publique.**

Au niveau de l'organisation il y a lieu de relever que sur les 22 ministères, la fonction « Ressources humaines » est assurée à un niveau de direction dans quatre départements ministériels tandis que la « gestion du personnel » est confiée à des services dans les autres structures ministérielles

Au niveau des EPA touchés par les entretiens, il y a des départements ou services administratifs chargés de la gestion du personnel. Aucun des responsables de ces structures n'a le profil adéquat.

**Tableau n° 1 : l'encadrement de la GRH dans les ministères (DAAF et DRH)**

| Ministères | Effectif | Structure | Effectif structure | Niveau de Qualification Resp | Formation de base |
|------------|----------|-----------|--------------------|------------------------------|-------------------|
| MJ         | 1198     | DRH       | 11                 | B+5                          | Droit             |
| MAEC       | 411      | DRH       | 4                  | B+2                          | Diplomatique      |



|         |       |      |     |     |                |
|---------|-------|------|-----|-----|----------------|
| MID     | 5280  | DAAF | 7   | B+2 | Adm            |
| MAED    | 301   | DAAF | 3   | B+4 | ARF            |
| MAIEO   | 600   | DAAF | 3   | B+5 | Adm/Droit      |
| MF      | 2894  | DAAF | 4   | B+4 | ARF            |
| MEPM    | 92    | DAAF | 7   | B+4 | ECO Gestion    |
| MFPTMA  | 212   | DAAF | 4   | B+4 | ARF            |
| MS      | 4317  | DRH  | 3   | B+5 | ECO Gestion    |
| MPEM    | 181   | DAAF | 2   | NR  | NR             |
| MCIAT   | 156   | DAAF | 4   | B+4 | GEO            |
| MHUAT   | 99    | DAAF | 4   | B+4 | NR             |
| MDR     | 513   | DAAF | 4   | B+5 | Expert compta  |
| MET     | 105   | DAAF | 2   | B+2 | Inspecteur Imp |
| MHA     | 100   | DAAF | 4   | B+3 | Ing W Élevage  |
| MEN     | 20468 | DRH  | 61  | B+5 | Ens            |
| MESup   |       |      |     |     |                |
| MEFPTIC |       | DAAF | 4   | B+5 | Sciences       |
| MCJS    | 338   | DAAF | 4   | B+4 | Adm            |
| MCRP    | 153   | DAAF | 3   | B+4 | Adm            |
| MASEF   | 366   | DAAF | 5   | B+2 | NR             |
| MEDD    | 177   | DAAF | 5   | B+4 | Adm            |
| MSGG    | 238   | DAAF | 2   | B+2 | Insp Trésor    |
| Totaux  | 38731 |      | 150 |     |                |

Si cet encadrement est issu de la catégorie A, par contre le domaine de spécialité ne fait pas apparaître une compétence en matière de GRH. 9 sur 22 ont des formations de base (Adm, droit, gestion, finances) plus ou moins proche de la préparation à la GRH

Le rapport effectif ministère / effectif service ne semble pas correspondre à une logique. Si nous regardons la moyenne générale nous trouvons que, par exemple, un gestionnaire est appelé à gérer 258 agents. Le tableau ci-après montre quelques exemples de ces situations tirées de l'exploitation des questionnaires renseignés par les gestionnaires ayant participé à cet exercice.

Il y a lieu d'attirer l'attention sur le fait que le DAAF s'occupe en général d'autres missions de gestion ne concernant pas directement la GRH, ce qui va normalement limiter la pertinence de ce ratio.

| Ministère | Ratio  |
|-----------|--------|
| MJ        | 1/109  |
| MEN       | 1/335  |
| MF        | 1/723  |
| MS        | 1/1439 |
| MFPTMA    | 1/53   |
| MEDD      | 1/35   |
| MHUAT     | 1/25   |

Si nous examinons de plus près le niveau opérationnel de la GRH dans notre FP (chef de service du personnel) nous relevons les données ci-après relatives notamment aux qualifications de ces responsables, leur ancienneté et le nombre de formations suivies en matière de GRH lors de trois dernières années.

**Tableau n° 2 : Données relatives aux responsables opérationnels de la GRH dans les ministères (chef du service de personnel)**

| Ministères | Effectif | Structure | Ancienneté<br>Dans le<br>service | Nombre de<br>formations | Niveau de<br>Qualification<br>1 <sup>er</sup> Resp | Formation<br>de base |
|------------|----------|-----------|----------------------------------|-------------------------|--|----------------------|
| MJ         | 1198     | SP/DRH    | NR                               | 3                       | B+5  | Bac                  |
| MAEC       | 411      | SP/DRH    | 3 ans                            | 3                       | B+2  | Adm                  |
| MID        | 5280     | SP/DAAF   | 35                               | 10                      | B+2  | RAG/ENA              |
| MAED       | 301      | SP/DAAF   | 15                               | 2                       | B+4  | ARF                  |

|         |       |         |    |    |     |                        |
|---------|-------|---------|----|----|-----|------------------------|
| MAIEO   | 600   | SP/DAAF | NR | 1  | Bac | Bac                    |
| MF      | 2894  | SP/DAAF | 10 | NR | B+2 | Insp Biblio            |
| MEPM    | 92    | SP/DAAF | NR | 2  | B+4 | Anglais                |
| MFPTMA  | 212   | SP/DAAF | 2  | 3  | B+2 | Lettres                |
| MS      | 4317  | SP/DRH  | 2  | 1  | B+5 | Sciences de<br>Gestion |
| MPEM    | 181   | SP/DAAF | 3  | 3  | B+5 | Adm marit              |
| MCIAT   | 156   | SP/DAAF | NR | Pl | B+2 | NR                     |
| MHUAT   | 99    | SP/DAAF | NR | 0  | B+2 | NR                     |
| MDR     | 513   | SP/DAAF | NR | 12 | B+4 | NR                     |
| MET     | 105   | SP/DAAF | NR | 2  | Bac | Bac                    |
| MHA     | 100   | SP/DAAF | NR | 6  | NR  | NR                     |
| MEN     | 20468 | SP/DRH  | 2  | 6  | B+4 | Ens                    |
| MESup   |       |         |    |    |     |                        |
| MEFPTIC |       | SP/DAAF | 6  | PL | B+4 | PC                     |
| MCJS    | 338   | SP/DAAF | 2  | 2  | B+4 | Adm                    |
| MCRP    | 153   | SP/DAAF | 1  | 1  | B+4 | Eco pl                 |
| MASEF   | 366   | SP/DAAF | 19 | 5  | B+4 | Hist                   |
| MEDD    | 177   | SP/DAAF | 8  | 5  | B+4 | Eco                    |
| MSGG    | 238   | SP/DAAF | 11 | 4  | Bac | Arts graph             |
| Totaux  | 38731 |         |    |    |     |                        |

Dans l'ensemble les Chefs de Service du Personnel n'ont pas le profil indiqué (formation en GRH ou disciplines proches : Administration, économie, Droit) ; seuls cinq parmi ces responsables ont le profil proche.

Le nombre de formations déclarées suivies par les gestionnaires combiné avec leur niveau de formation, la nature de la formation de base et l'ancienneté dans le service expliquent en grande partie le manque de professionnalisme relevé dans le diagnostic de la fonction publique.

**Tableau n°3 : Mesures d'administration et de GRH (notation et sanction)**

| <b>Ministères</b> | <b>Notation</b> | <b>Sanctions</b> |
|-------------------|-----------------|------------------|
| MJ                | Pl              | Néant            |
| MAEC              | 45 B            | 4 D              |
| MID               | 900             | 2 D              |
| MAED              | 17              | 3                |
| MAIEO             | ND              | ND               |
| MF                | NR              | NR               |
| MEPM              | 0               | 3                |
| MFPTMA            | NR              | Néant            |
| MS                | +2000           | NR               |
| MPEM              | Néant           | Néant            |
| MCIAT             | 28              | NR               |
| MHUAT             | Néant           | Néant            |
| MDR               | 60              | 2                |
| MET               | 10              | 6                |
| MHA               | 10              | Néant            |
| MEN               | 13 000          | 180              |
| MESup             |                 |                  |
| MEFPTIC           | Néant           | Néant            |
| MCJS              | Néant           | 2                |
| MCRP              | 4               | Néant            |
| MASEF             | Néant           | 6                |
| MEDD              | 13              | 8                |
| MSGG              | Néant           | 4                |

Légende : B : Bulletins de notes ; D : dossiers disciplinaires

Le tableau n°3 montre que dix ministères sur 22 n'ont pas connu de notations durant les trois dernières années et 11 sur 22 n'ont ouvert aucun dossier disciplinaire durant la même période.

**Tableau n° 4 : situation dans les EPA consultés**

| <b>Etablissement</b> | <b>Notation</b> | <b>Sanctions</b> |
|----------------------|-----------------|------------------|
| ENS                  | NR              | NR               |
| OMRG                 | 0               | 2                |
| AMI                  | 0               | 4                |
| IPN                  | 0               | 30               |

## II- Identification des contraintes

### 1- Eléments de diagnostic

Le rapport de présentation du Projet DIAR avait relevé en 1987 que « *le problème le plus grave auquel l'Administration est confrontée se présente sous les aspects suivants : Prolifération des structures contraire à toute rationalité dans l'organisation; Déséquilibre prononcé entre la taille de l'Administration et les moyens humains disponibles aussi bien quantitativement que qualitativement ; Une réglementation du personnel qui institutionnalise un système inégalitaire inadapté aux besoins d'une administration moderne et ne permettant pas une utilisation efficiente des ressources humaines de l'Etat* ».

Une politique de gestion des personnels de l'Etat a été conçue et amorcée autour des volets ci-après: le recrutement et la gestion de la carrière, la formation, la rémunération et le système d'information (recensement des effectifs et informatisation de la GPE)

Les principaux résultats obtenus en matière de GRH portent sur l'élaboration d'un nouveau statut général de la fonction publique (loi 93-09), la publication du décret 75-93 relatif aux structures administratives (une tentative de normalisation de l'organisation des services de l'Administration centrale), l'introduction de la microinformatique dans l'Administration, l'organisation d'un recensement des personnels civils de l'Etat, la mise en place d'un système informatisé de la gestion administrative des de l'Etat, la création d'une cellule de formation et de perfectionnement des agents de l'Etat au sein de l'ENA et la vulgarisation de notions du management public.

**Cependant cet apport a été tôt éclipsé par les conséquences négatives que la coexistence du projet avec l'Administration a eues sur les fonctionnaires. Dès la clôture du Projet il y a eu une démobilisation presque totale. A titre d'exemple les décrets d'application du statut général de la fonction publique n'ont été adoptés qu'en 2006 dans un contexte marqué par un changement politique suite à un coup d'Etat militaire et dans le cadre de la préparation d'un autre projet de renforcement des capacités du secteur public financé aussi par la Banque mondiale. Les programmes de formation et de perfectionnement ont**

**été mis en veilleuse au motif que le projet étant clôturé, il n'y a pas de moyens pour les mettre en œuvre. Le système informatique de la Fonction Publique s'était arrêté.**

**Les politiques visant la réduction du rôle de l'Etat et leurs conséquences (gel des salaires, arrêt des recrutements et parfois dégraissage des effectifs) ont été mal vécues par les fonctionnaires. Dans ces conditions la collaboration de ces derniers pour la mise en œuvre des programmes de réforme n'était plus garantie et le résultat est reconnu aujourd'hui par tous.**

Le même constat se trouve dans le rapport **des Journées Nationales de Concertation** organisées suite au changement politique intervenu en 2005: *« L'organisation administrative est encore marquée par un manque de clarté concernant les missions et les fonctions dont la répartition manque souvent de logique et conduit à des chevauchements, notamment entre les départements ministériels, l'administration centrale et les agences autonomes. A cela s'ajoute une prolifération de structures et d'organismes autonomes, la quasi-absence de mécanismes efficaces de coordination, de une capacité d'intervention limitée, une faible déconcentration qui inhibe le processus de décentralisation, une efficacité et une qualité de services limités et une gestion non optimisée des ressources, notamment en termes de recrutement de conservation, de motivation, de formation continue et de maîtrise des effectifs».*

Comme nous le voyons, les diagnostics établis par les différentes études réalisées sur la fonction publique et dont la dernière date de 2012 (stratégie de réforme de la fonction publique mauritanienne) ont relevé de manière constante la persistance de quatre tares portant :

- a) sur des insuffisances du cadre juridique et du dispositif statutaire de la FP ;
- b) des faiblesses de l'Administration et de la GRH ;
- c) une insuffisante maîtrise des effectifs et de la masse salariale et ;
- d) des problèmes liés à la valorisation des Ressources Humaines.

## **2- Eléments d'analyse**

Un premier constat s'impose : il y a une absence de vision pour l'Administration doublée d'une méfiance vis-à-vis des fonctionnaires. Cette méfiance est illustrée par le recours à de non fonctionnaires dans des conditions souvent opaques et de contournement de la réglementation

Nous avons opté pour une fonction publique de type légal-rationnel mais nous pratiquons souvent une autre de type néopatrimonialiste (gardant le format moderne avec une pratique dans la réalité plus proche de la patrimonialité). Nous gardons une conception archaïque de la gestion de la Fonction Publique combinée avec un environnement fortement marqué par des pratiques néopatrimonialistes (nous ne pensons pas institution mais des personnes).

**Les résultats au niveau de notre fonction publique sont, de notre point de vue, dus à un environnement demeuré fortement marqué par :**

**Une instabilité des équipes et des réformes :** entre 1960 et 2012, il y eut 25 réorganisations du département chargé de la FP et 26 ministres nommés à la tête de celui-ci soit une réorganisation et un ministre tous les deux ans en moyenne. L'organe central, en principe technique n'as pas échappé avec 12 personnes qui se sont succédées à sa tête soit une moyenne d'un directeur tous les quatre ans. Toutefois, un cas particulier mérite d'être relevé, celui du Doyen Mr Camara Seydi Boubou resté 15 ans à la tête de cette structure.

Chaque équipe dénonce celle qui l'a précédée et met de côté le projet de réforme que celle-ci avait cherché à lancer ou se proposait de lancer. Les réformes font rarement l'objet d'évaluation selon les normes ; aucune de ses réformes n'a été mise en œuvre en totalité. La plupart de ses composantes les plus importantes sont restées au niveau du discours ou des textes sans mise en œuvre : planification des besoins en recrutement et en formation, évaluation annuelle, gestion prévisionnelle, régime disciplinaire, rémunération à la performance

Victimes des turbulences des modes présentées par les partenaires :la réforme administrative, le développement institutionnel, le renforcement des capacités, modernisation de l'Administration, bonne gouvernance sont des concepts que nous recevons sans parfois les comprendre.



Notre responsabilité est évidente : nous n'avons souvent pas pris au sérieux les efforts entrepris et parfois réussis ailleurs. Nous ne formons que rarement des compétences nationales aux nouveaux outils de gestion ; celles qui ont été formées n'ont pas été utilisées de manière rationnelle et sont perdues ;

**Le faible impact des NTIC** : outil de modernisation et de rationalisation en général, l'introduction de cet outil au niveau de notre Fonction Publique est demeurée de faible impact. L'automatisation de certaines tâches (édition des salaires en 1974-75 et gestion administrative des personnels de l'Etat en 1992) s'est faite dans le respect du statu quo : aucun changement au niveau de l'organisation, la répartition des compétences. Le projet a été pratiquement abandonné dans sa partie administrative (IGPE) dès la clôture du financement mobilisé par la Banque Mondiale en 1994. Dans le volet financier les efforts se sont concentrés sur l'amélioration de l'édition des bulletins de salaires des agents tout en maintenant la préparation manuelle des éléments de salaires. Le fichier unique des personnels de l'Etat envisagé depuis 1992 est toujours au stade de «projet», même si celui-ci connaît une réelle avancée depuis la mise en place d'une cellule conjointe entre le Ministère des Finances et le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Modernisation de l'Administration en 2013.

**L'inapplication des textes** : Prolifération de statuts formels et informels ; statut général de 1993 encore inappliqué en grande partie (statuts particuliers adoptés en 2006 et non mis en œuvre du fait de la non mise à jour de la grille de rémunération : celle de 1999 ayant été dépassée par les différentes interventions sur la valeur du point d'indice en 2007, 2008 et 2010).

**Le faible professionnalisme** : absence de formations qualifiantes ; absence de système de sanction et de récompense (identification des fautes qu'elles soient disciplinaires ou de gestion et leur sanction selon les procédures prévues ; reconnaissance du mérite et récompense dans les formes républicaines...etc.) ;

Absence de manuels de procédures dans les services : chacun s'en remet à son flair et/ou à ce que disent les collaborateurs. Le réflexe de retour aux textes ou de l'étude des documents selon les normes est rarement présent. C'est la culture de l'informel. Elle permet de trouver les solutions sur mesure et de contourner les normes.

Il convient de rappeler que **le professionnalisme réside dans la maîtrise et la bonne exécution des missions confiées conformément aux normes techniques établies**. Il apporte une valeur ajoutée à la qualité du service public.

**La dévalorisation de la fonction GRH dans l'Administration :** La conception traditionnelle de la Fonction Publique a eu pour impact une perception négative de cette fonction au sein de l'Administration et au niveau des fonctionnaires eux-mêmes. L'on considère en général que l'on y affecte les fonctionnaires incompetents ou non désirés pour un moment. Ceux qui y sont affectés se considèrent en situation provisoire, en attente d'une meilleure promotion si elle ne peut pas être transformée en source de revenus particuliers.

Les outils de gestion sont négligés ou abandonnés : comme confirmé par les entretiens ci-dessus présentés la notation annuelle n'intervient que pour permettre aux fonctionnaires avertis, et ils ne font pas légion, de prétendre à des avancements au choix. Le régime disciplinaire est pratiquement tombé en désuétude parce que rares sont les décideurs qui y font recours. Les fautes disciplinaires sont traitées en tant que problèmes personnels à régler entre personnes et parfois entre tribus ou ethnies.

**La détérioration de la qualité :** la nomination de non fonctionnaires (personnels non formés pour les postes confiés) à des postes de responsabilité et le développement d'une Fonction publique parallèle (PNP) passant de 3000 en 2000 à 9000 en 2012 ont contribué au cumul de frustrations au sein des fonctionnaires.

**Le développement de la corruption :** Resté pendant longtemps un tabou, le phénomène de la corruption s'est révélé de dimensions inquiétantes dans une société comme la nôtre. Les résultats d'une enquête relative à la perception de la corruption en Mauritanie organisée au cours de l'année 2008 et dont le rapport final a été rendu en 2009 le confirment.

Les principaux résultats de cette enquête montrent qu'une écrasante majorité des enquêtés (de 86,3 à 97,8%) trouve que la corruption existe bien en Mauritanie, sous toutes ses formes (transactionnelle, d'extorsion, privative, népotisme ou favoritisme) et souvent de manière courante voire très courante. La petite corruption est perçue par 90,9% des ménages soit comme « fâcheuse mais inévitable » soit « grave et à éliminer ». C'est aussi le cas de 94,6% des entreprises et 97,3% des fonctionnaires.

L'appréciation faite de la grande corruption est qu'elle constitue un fléau grave à éliminer ou fâcheux mais inévitable pour 98% des ménages, 86% des entreprises et 95,9% des fonctionnaires.

Parmi les causes de la corruption relevées la faiblesse de l'Etat et la prédominance du tribalisme et du communautarisme viennent en première position suivies par la perte des valeurs morales.

**La forte politisation de l'Administration :** elle se manifeste dans la confusion entre les emplois politiques et les emplois techniques d'encadrement de l'Administration due à la non différenciation, au sein de l'Etat, des fonctions proprement politiques et des fonctions administratives. Cette confusion est à la source de la course vers les nominations aux emplois de l'Administration. L'accès aux emplois fonctionnels est souvent lié à la nécessaire manifestation par le fonctionnaire, directement ou par le biais de ses parents ou alliés, de son engagement politique du côté du gouvernement du moment. Ce qui constitue une atteinte grave aux principes du service public (neutralité et impartialité) et contribue, par là, au déclin de la confiance du fonctionnaire et du citoyen dans le système de fonction publique.

### III- Propositions

L'idée fondamentale qui se dégage du concept de « *gestion moderne des ressources humaines* » est que « *les individus travaillent mieux et s'investissent plus lorsqu'ils sont motivés que lorsqu'ils doivent simplement obéir aux ordres* ».

Pour gérer leur personnel de manière constructive et appropriée les organisations doivent élaborer une stratégie de gestion des ressources humaines couvrant les quatre dimensions clés de toute organisation : la culture (valeurs, normes et style de gestion...etc.), l'organisation (structure, nature des emplois, lignes hiérarchiques et mécanismes de reddition des comptes...etc.), les employés (niveaux de compétences, possibilités d'évolution et capacités de gestion...etc.) et le système de gestion des ressources humaines (mécanismes axés sur les salariés et utilisés pour appliquer la stratégie...etc.).

La mise en place d'une politique de valorisation des ressources humaines doit constituer une priorité pour tous : **l'adaptation du cadre juridique ; l'introduction de nouvelles techniques de gestion (analyse des emplois, formation continue, politique de rémunération plus motivante, évaluation individuelle...etc.).**

Une Nouvelle politique de la GRH doit être conçue à partir d'une **vision** claire:

- la Ressource Humaine est le capital principal à développer. Elle ne peut être isolée du cadre structurel (missions et structures) et du système d'informations de la gestion des politiques publiques. Les fonctionnaires et agents de l'Etat doivent être considérés comme une ressource principale et traitée en conséquence. Ce sont eux qui conçoivent et mettent en œuvre les politiques publiques de développement. Les ressources humaines de l'Etat devront être valorisées, entre autres, par la formation et le perfectionnement, la réhabilitation des règles déontologiques tirées des valeurs du service public et de celles correspondantes de notre culture, l'amélioration des conditions de travail, l'adaptation des effectifs aux besoins, la mise en place d'un système de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.
- L'assainissement de la situation des personnels de l'Etat est un préalable à toute politique de RH, notamment un Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines.

Ce système, une fois mis en place, doit permettre une meilleure maîtrise des données tant en amont (Fonction publique, ministères techniques) qu'en aval (Budget et Trésor). Sa mise en œuvre permettra, après une à deux années, la révision de l'organisation des attributions des acteurs de la GRH en vue d'une simplification et d'une rationalisation de ce dispositif. Il constitue l'un des principaux leviers de rénovation de la gestion de la fonction publique ;

- Un système d'évaluation des performances des agents publics doit être mis en place dont les résultats doivent permettre à la fois la motivation des agents et la rationalisation des emplois (nécessité d'aboutir à une correspondance entre les emplois administratifs (poste ou fonction) et les emplois budgétaires (effectifs budgétaires) ;
- Un système de rémunération équitable, cohérent et suffisamment motivant pour permettre à l'Etat d'attirer et de garder les meilleures compétences ;
- La valorisation doit aussi toucher les emplois dédiés à la GRH dans les administrations publiques : DRH, CSP, DAAF, SAF...etc. une option GRH pourrait être ouverte à l'ENAJM à cet effet. Cette option pourra, par la suite, être prise en compte dans le statut particulier y correspondant;
- Le cadre de participation des fonctionnaires dans la gestion de la fonction publique (CAP, CD et CSFPRA) doit être redynamisé sur des bases saines.

Cette nouvelle politique des ressources humaines, basée sur une vision claire, doit comprendre :

**1) La réorganisation des structures de gestion de la fonction publique** tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Le positionnement, les moyens de fonctionnement et les rapports de ces structures avec les autres acteurs de la gestion des ressources humaines doivent être revus. Le rôle de la **Direction Générale de la Fonction Publique** doit être recentré, réaffirmé et renforcé en sa qualité de:

- direction d'état-major, principal acteur de définition et du suivi de la mise en œuvre des politiques de GRH de l'Etat ;
- centre d'expertise juridique :

- chargée d'assurer un pilotage stratégique de la politique de la FP (SIGRH de l'Etat et un système d'archivage et de GED de l'Administration).

Cette structure rénovée doit reprendre sa mission originelle :

- veiller sur l'application du Statut Général de la Fonction Publique et mener des réflexions sur :
  - les Statuts Particuliers avec les Ministères Techniques,
  - les rémunérations avec la Direction Générale du Budget ;
  - le recrutement et la formation, le dialogue social et l'animation de réseaux de gestionnaires des RH dans l'Administration.

Ses relations avec le Ministère des Finances (DGB) et les Ministères Techniques (DRH) doivent être clarifiées et renforcées.

Elle doit assurer la promotion et la diffusion des outils de gestion moderne de la FP, notamment l'évaluation et la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.

Dans ce cadre la DGFP doit prendre l'initiative de la redynamisation des structures de gestion des ressources humaines dans les ministères et les EPA dans le cadre du réseau des gestionnaires des RH de l'Etat et entamer la révision et l'adaptation du décret de 95 relatif aux structures de gestion des RH dans les ministères.

**2) L'introduction d'outils de modernisation de la gestion publique** tels que les lettres de mission, le plan d'action, la rémunération au mérite, les tableaux de bord, le suivi-évaluation et la gestion axée sur les résultats afin de développer le professionnalisme au sein de la fonction publique.

**3) La mise à jour du dispositif légal** : adaptation du Statut Général des Fonctionnaires et Agents contractuels de l'Etat, de ses décrets d'application, notamment les statuts particuliers et la grille indiciaire et reversement des fonctionnaires et agents de l'Etat dans les nouveaux corps. Dans ce cadre les recommandations de l'OCDE (1995) relatives aux critères de références pour un Statut de la Fonction Publique demeurent toujours valables. Celle-ci affirme qu'une « administration permanente et compétente constitue l'instrument non

seulement de l'élaboration des politiques et de la rédaction des textes législatifs mais aussi de leur application et de la gestion des systèmes définis par la loi. Dans cette optique, le statut de la Fonction Publique doit assurer un équilibre entre les droits et les responsabilités qu'implique le service public et les droits qui garantissent l'intégrité professionnelle dans l'exercice des fonctions. Il doit répondre à un certain nombre d'objectifs différents. Le statut doit, en particulier :

- élever le niveau professionnel des agents afin d'améliorer leurs performances, accorder un certain degré d'indépendance aux agents qui sont chargés d'exercer des missions de puissance publique afin d'éviter les pressions politiques et les autres formes de mauvaise gestion et favoriser le respect de règles d'éthique appropriée dans l'administration publique ;
- permettre au gouvernement d'adapter l'administration à l'évolution des besoins par exemple par des mesures de restructuration, de réduction des coûts ou de redéploiement des ressources humaines entre certains services ;
- conférer à l'administration publique une légitimité aux yeux des citoyens et faire admettre à ces derniers et aux agents de l'Etat les caractéristiques qui sous-tendent le professionnalisme de la Fonction Publique (assurant un équilibre entre d'une part les exigences et les obligations de qualité du service et d'autre part les droits et les avantages accordés aux agents) ;
- faire en sorte que la fonction publique offre des carrières attrayantes et conserver le personnel dans l'administration. »

#### 4) De nouveaux axes de réforme sont à lancer :

- Le projet de réforme de **la loi organique relative aux lois de finances** doit être une occasion pour établir une **nouvelle nomenclature des corps** mieux adaptée aux nouvelles missions de l'Etat et tenant compte du système LMD récemment introduit dans notre système éducatif. Cette nomenclature conçue de manière concertée entre la DGFP et la DGB doit faire partie du dispositif de mise en place d'une gestion axée sur les résultats dans notre Administration à travers notamment l'élaboration d'une **cartographie des emplois de l'Administration** permettant l'identification des besoins et la programmation des recrutements correspondants.
- **L'assouplissement des dispositions du statut général** des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat afin de pouvoir répondre aux besoins de l'Administration (ouverture catégorie A à la contractualisation dans des conditions bien cernées et maîtrisées...etc.)
- L'adoption d'une **politique spécifique à l'encadrement supérieur de l'Administration** : abandon progressif de la gestion centralisée et orientation vers la décentralisation, la délégation, la conception et la réflexion avec l'institution d'un indice de fonction favorisant la stabilité dans la haute fonction publique.
- L'élaboration d'une **politique de formation des fonctionnaires de l'Etat** tenant compte des besoins identifiés dans un plan de formation et soutenue par l'affectation de dotations financières correspondantes par ministère et prise en compte des résultats de ces formations dans le développement de la carrière des fonctionnaires (rémunération et évaluation). Ce programme doit comporter notamment des modules de management public (travail d'équipe, conduite de réunions), de



déontologie et de civisme (accueil des usagers), de rédaction de notes, de rapports administratifs et techniques en arabe et en français, de conservation des archives et de la documentation, de traitement du courrier administratif ; l'élaboration et la diffusion des manuels de procédures dans les ministères en vue de la professionnalisation du travail administratif ; la généralisation de la messagerie pour réduire les coûts et les délais de traitement des dossiers.

- La réforme du **système de retraite** dans le sens de plus d'équité et de fiabilité: évaluation et adaptation à l'évolution du niveau de vie (correction des anomalies telles que la limite de service, la révision du mode de financement, mise en place d'un système complémentaire).
- Le développement d'une déontologie et d'une éthique du service public indispensable au rétablissement de la confiance du citoyen et à la reconstruction de la crédibilité et à la légitimité de l'Administration. A cet effet il convient de **rendre obligatoire un module relatif à la déontologie** du service public dans tous les établissements de formation des fonctionnaires et à tout agent recruté directement et **d'instituer une journée nationale du service public** au cours de laquelle sont primés les services ou administrations qui ont réalisé des performances dans leurs plans d'action et les fonctionnaires qui se sont distingués par la créativité et l'innovation dans l'amélioration du service rendu aux citoyens.
- L'institution au niveau de la DGFP d'une **mission portant sur la conception et la diffusion d'une culture de dialogue social** au sein de l'Administration de nature à renforcer la participation des fonctionnaires dans la gestion de la fonction publique.

## **En conclusion**

Passée l'euphorie des réformes néolibérales proposées, voire parfois imposées, et entretenues par la majorité des principaux partenaires de développement, il existe aujourd'hui presque une unanimité autour de la nécessité partout (monde développé ou en développement) d'un Etat fort soutenu par une administration professionnelle, intègre et performante au service du citoyen ramené au centre de l'action publique.

Pour cela il est nécessaire de procéder, en plus des mesures ci-dessus proposées, à des actions symboliques mais cruciales pour améliorer l'environnement de l'Administration. Il s'agit de :

**La réhabilitation des fonctionnaires et agents** de l'Etat par la reconnaissance du mérite (réalisation des objectifs assignés) et la sanction des fautes professionnelles (manquements aux obligations, fautes de gestion...etc.). Les sanctions doivent être prononcées conformément aux procédures prévues par la réglementation.

**L'application de la réglementation en matière de cumul d'emplois (public/privé) et notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation** : un plan étalé sur cinq ans devrait permettre à l'Etat d'assainir cette question. Pendant cette période les fonctionnaires des deux secteurs auront à opter pour l'exercice exclusif au sein du service public ou la démission pour se consacrer au privé. Les dérogations concernant les professeurs de l'enseignement supérieur (Education et santé) doivent être maintenues dans des conditions claires, bien cernées et ne portant en aucun cas préjudice au fonctionnement des services publics. Les nouveaux fonctionnaires doivent souscrire l'engagement de servir dans les services publics pendant au moins dix ans, le temps de capitaliser l'investissement et d'assurer la relève.

**La séparation des emplois politiques** (par ex : ministres, ambassadeurs, conseillers à la Présidence de la République et au Premier ministre et emplois assimilés) laissés à la discrétion du Président de la République selon l'article 5 du statut général de la fonction publique, **des emplois d'encadrement administratif**(secrétaires généraux, directeurs généraux, directeurs, chefs de service, chefs de division) réservés à des fonctionnaires de l'Etat par l'article 29 du statut général, et définition de normes objectives d'accès à ces derniers.

Outre la stabilité dans l'Administration, cette séparation permettrait:

- pour le fonctionnaire une prévisibilité de la carrière et une motivation au rendement,
- pour l'Administration un fonctionnement régulier et un professionnalisme renforcé et avéré et
- pour le citoyen usager du service public des prestations de qualité et une confiance dans l'Etat.

**Nous pensons que le plan d'actions de la stratégie de modernisation de la Fonction publique de 2012 comporte un ensemble de mesures qui, si elles sont mises en œuvre, contribueront à une amélioration importante de la Gestion des ressources humaines de l'Etat.**

**Nous proposons dans la matrice ci-dessous quelques mesures spécifiques à la valorisation des ressources humaines dans notre fonction publique.**



## Matrice des mesures destinées à la VRHFPM

| Axe stratégique                      | Objectifs visés  | Résultats attendus   | Activités   | Responsables   | Indicateurs  |
|--------------------------------------|--|--|---|--|--|
| Valorisation des Ressources humaines | Rénover le cadre juridique de la GRH                             | Le cadre juridique de la GRH adapté                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Révision du décret 95 sur les SGRH</li> <li>- Réorganisation de la DGFP</li> <li>- Mise en place d'une option GRH à l'ENAJM</li> </ul>   | MFPTMA<br>MT<br>ENAJM  | <p>Nombre de services pourvus selon les normes</p> <p>Nombre de fonctionnaires formés dans cette option</p>  |
|                                      | Introduire les outils modernes de GRH                            | Outils vulgarisés  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place du SIGRH permettant la maîtrise de la gestion courante et la préparation de la GEPEC</li> <li>- Mise en place d'un système d'évaluation des fonctionnaires</li> <li>- Elaboration des plans de formation pour tous les fonctionnaires de l'Etat</li> </ul> | MFPTMA<br>MF<br>MT<br>Ecoles de formation des fonctionnaires | <p>Nombre de gestionnaires formés sur le SIGRH</p> <p>Nombre de fonctionnaires évalués selon le nouveau système</p> <p>Nombre de plans élaborés</p> <p>Nombre jours de formation/fonctionnaire</p> |
|                                      | Mettre en place un système de rémunération équitable et motivant | Grille de rémunération revalorisée<br>Système indemnitaire rationalisé | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Révision du dispositif relatif à la rémunération</li> <li>- Création d'une indemnité pour les gestionnaires des RH</li> <li>- Création d'une indemnité pour le bilinguisme dans l'Administration</li> <li>- Création d'un indice de fonction pour</li> </ul>             | MFPTMA/<br>MF/<br>Gouvernement                               | <p>Taux de satisfaction des fonctionnaires suite à des enquêtes</p>  |

|  |  |   |   |   |   |
|--|--|---|---|---|---|
|  |  |   | l'encadrement supérieur de la FP  |   |   |
|  | Séparer les emplois politiques des emplois d'encadrement administratif                 | Une carrière prévisible<br>Un professionnalisme développé | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Révision du décret sur les emplois d'encadrement (art 29)</li> <li>- Publication du décret sur les emplois supérieurs (art 5)</li> </ul>   | MFPTMA/<br>Gouvernement                                 | Taux de satisfaction des fonctionnaires   |
|  | Appliquer la législation relative aux cumuls d'emplois publics avec des emplois privés | Un environnement administratif assaini                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration de dispositions spécifiques aux cumuls</li> <li>- Recensement des cas concernés</li> </ul>   | MFPTMA/<br>MT (Education et Santé)                      | Nombre de cas réglés  |
|  | Appliquer la réglementation relative à la déontologie                                  | Un service public Crédible                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finalisation de la révision du Code de déontologie</li> <li>- Généralisation des modules de formation sur la déontologie</li> </ul>  | MFPTMA/<br>MT<br>Ecoles de formation des fonctionnaires | Nombre de codes distribués<br>Nombres fonctionnaires formés et/ou sensibilisés  |
|  | Redynamiser le dispositif relatif au dialogue social                                   | Une GRH partagée et acceptée                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place des CAP et des CD dans tous les ministères et EPA</li> <li>- Etablissement du tableau de classement des organisations syndicales de fonctionnaires</li> <li>- Institution du dialogue continu au sein de l'Administration</li> </ul> | MFPTMA/<br>MT/<br>OSF                                   | Nombre de CAP et de CD Opérationnels<br>Publication du tableau de classement<br>Nombre de réunions de discussion et d'échange Entre les OSF et l'Administration |

## ANNEXES

### Annexe I : TDRs

République Islamique de Mauritanie

Ministère des Affaires Economiques et du Développement

Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques ----- CMAP -----

### Termes de référence

#### **Etude sur la valorisation des ressources humaines dans l'administration publique**

##### **I. Contexte :**

Les différents travaux de réflexion sur l'administration publique ont pointé du doigt, un ensemble de contraintes qui affecte sa performance et mis en évidence ses faiblesses structurelles. Leur ampleur a indéniablement mis à nu, les limites de la gouvernance administrative. Elles ont notamment mis en lumière, la faiblesse de ressources humaines et leur inadaptation par rapport à l'environnement institutionnel actuel. Ces dysfonctionnements majeurs soulignent leur vétusté et traduisent indéniablement, la nécessité de repenser les approches en matière de gestion du personnel.

Dans une administration mauritanienne fortement confrontée à la lancinante problématique de la gestion des ressources humaines, celle-ci reste complexe et renvoie au système d'avancement, à la formation, aux mécanismes de suivi-évaluation, d'incitation, et de motivation.

Ces indicateurs au cœur du débat, sur la modernisation du secteur public interpellent également la capacité de la fonction publique à attirer les compétences et à s'adapter au défi du développement et à la mutation de l'économie mauritanienne.

La réflexion sur la rénovation de l'administration, loin de se réduire à un artefact de mesures, pose en filigrane, la question de sa gestion et des instruments nécessaires à son efficacité. Il convient de souligner que la faiblesse du système de gestion des ressources humaine est indissociable de la réflexion sur l'état de l'administration publique. Elle renvoie à son effectivité et à sa capacité d'adaptation.

La gestion efficace du système des ressources humaines se heurte à un ensemble d'écueils que les différentes études ont identifié. Elles se structurent autour des points suivants :

1. Absence d'un plan de gestion des carrières ;
2. Des missions descriptives, des profils ne cadrant pas avec les missions du service public,
3. Un système d'enseignement ne répond pas réellement aux besoins de l'administration ;
4. Un personnel peu motivé, une grille salariale faible ;
5. Une absence d'un système de sécurité sociale avantageux ;
6. Une absence d'un système d'évaluation et de productivité ;
7. Une absence d'un système de planification, et de programmation des ressources humaines ;
8. Une forte politisation de l'administration publique ;
9. Un mode de recrutement marqué par une hausse de personnel non permanent(PNP) ;
10. Inadéquation entre la formation et le poste occupé.

En dépit de quelques îlots de modernisation qui prévalent dans la fonction publique, le panorama général de l'administration de la réforme se présente sous le prisme des chantiers inachevés.

Afin d'accompagner les pouvoirs publics dans la réflexion sur le système de gestion des ressources humaines, le CMAP ambitionne de mener une étude sur la valorisation des ressources humaines. La présente étude est une contribution au renforcement des capacités de l'administration publique. Elle s'inscrit indéniablement dans les objectifs du CSLP III notamment l'axe 3 qui évoque le développement des ressources humaines et l'expansion des services de base.

Ainsi, la présente réflexion a un double objectif, d'une part accompagner les pouvoirs publics dans le passage d'une administration de moyens à une administration de résultats et d'autre



part, proposer des outils adaptés à la gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il s'agit notamment de rénover la gestion du personnel à travers des outils appropriés.

## **II. Objectifs :**

Afin d'accompagner, la réflexion sur l'administration publique, le CMAP entend inscrire sa réflexion sur la mise en place d'outils pertinents de rénovation du système de gestion des ressources humaines. Il s'agit avant tout, de revisiter les modes de gestion des ressources humaines et de proposer de nouveaux dispositifs appropriés. La présente étude aura les objectifs ci-après :

- Faire un état des lieux du système actuel de gestion des ressources humaines ;
- Identifier les contraintes qui affectent le système de gestion des ressources humaines ;
- Proposer des instruments pertinents destinés à assurer le passage d'une administration de moyens à une administration de résultats ;
- Formuler des propositions sur les meilleures pratiques en matière de gestion des ressources humaines.

## **III. Résultats attendus :**

- Accompagner le processus de réforme de l'administration publique autour des mécanismes en formulant des outils de gestion des ressources humaines ;
- Faire de la gestion des ressources humaines, un levier à la qualité du service public ;
- Promouvoir une ingénierie de la gestion prévisionnelle des ressources humaines adaptées à l'administration publique ;
- Une appropriation des instruments de gestion des ressources humaines.

## **IV. Profil des consultants :**

Afin de réaliser la présente étude, le CMAP entend recruter un consultant confirmé au profil suivant :

1. Un spécialiste des ressources humaines, il doit avoir un diplôme supérieur au moins Bac+5 ;

2. Une expérience d'au moins 10 ans dans la problématique de gestion des ressources humaines;
3. Avoir une connaissance probante de la réforme de l'administration publique en Mauritanie ;
4. Connaître la problématique de la gestion des ressources humaines en Mauritanie.

**V. Durée de la prestation :**

La durée de la prestation est de trente jours ouvrables (soit six semaines). Le consultant effectuera cette prestation sous l'autorité de l'Expert en Développement Institutionnel. Pour les besoins de la présente prestation, le consultant doit accomplir les formalités suivantes :

1. Près d'une semaine après le début de la prestation, le consultant proposera au CMAP, une note méthodologique dans laquelle seront précisés les démarches et les supports qui serviront à la réalisation de la présente étude.
2. Deux semaines après, le consultant remettra au CMAP un rapport provisoire ;
3. Le consultant disposera ensuite d'une semaine pour intégrer les observations et remarques du CMAP ;
4. Après validation des observations, le Rapport définitif sera livré sous formats électronique et papier en deux exemplaires ;
5. Le consultant participera au focus group de validation de l'étude.

## Annexe II : Guide d'entretien avec les gestionnaires du personnel

### GUIDE D'ENTRETIEN

## ETUDE SUR LA VALORISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE MAURITANIENNE

### IDENTIFICATION

Nom de la structure.....  
.....  
Statut.....  
Service.....  
Personne interrogée.....  
Fonction.....  
Ancienneté dans le service.....  
Niveau d'instruction.....  
Domaine de Formation.....  
Date de l'interview.....  
Enquêteur.....  
Signature.....

*Toutes les informations que nous recueillons resteront strictement confidentielles et vos réponses ne seront jamais divulguées.*

### La structure chargée des ressources humaines

|   |  |
|---|--|
| ➤ Citez, par ordre hiérarchique les noms des services qui sont chargés de la gestion des ressources | <u>Structure chargée de la GRH</u><br>DRH ou DAAF<br>Service personnel<br>Division personnel<br>Division de la formation<br>Autre à préciser |
|---|--|

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| humaines dans votre structure ? |   |
| ➤ services ?                    | Quel est la mission principale de chacun de ces |

**L'effectif et le profil du personnel :**

- Citez, par ordre hiérarchique le titre des principales personnes chargées de la Gestion des Ressources Humaines dans votre structure ?
- Quel est l'effectif du personnel qui travaille dans le service des ressources humaines ?

**Le profil du personnel (Veuillez remplir ce tableau)**

| Titre | Niveau de formation | Nombre de formation suivi en GRH |
|-------|---------------------|----------------------------------|
|       |                     |                                  |
|       |                     |                                  |
|       |                     |                                  |
|       |                     |                                  |
|       |                     |                                  |
|       |                     |                                  |
|       |                     |                                  |
|       |                     |                                  |

**Les dossiers gérés par la structure**

|  |   |   |
|--|---|---|
| ➤ Quels sont les types des dossiers gérés dans votre structure ? | <b>Type des dossiers</b><br>Contrats<br>Livret d'assurance<br>Recrutement<br>Définition des postes<br>Gestion des carrières<br>Gestion des conflits | Gestion des congés Syndicales<br>Evaluation de performance<br>Promotion<br>Prime<br>Rupture de contrat<br>Communication<br>Autre à préciser |
| ➤ Quel est le nombre de chaque type de dossiers gérés ?          | <b>Type des dossiers</b><br>Contrats<br>Livret d'assurance<br>Recrutement<br>Définition des postes<br>Gestion des carrières<br>Gestion des conflits | Gestion des congés Syndicales<br>Evaluation de performance<br>Promotion<br>Prime<br>Rupture de contrat<br>Communication                     |

### La relation avec la hiérarchie

- Pouvez-vous nous décrire le type de relation entre votre structure et la hiérarchie (DGFP) ?
  
- Pouvez-vous nous décrire le type de relation entre votre structure et la hiérarchie (DGB) ?
  
- Pouvez-vous nous décrire le type de relation entre votre structure et la hiérarchie (DGL) ?

### Les dossiers disciplinaires :

- Durant ces trois dernières années, votre service a-t-il déjà eu à recourir à des sanctions disciplinaires ?

|  |   |
|--|---|
| ➤ Si oui, à quel type de sanction votre service a-t-il eu à recourir ? | <b><u>Sanctions disciplinaire</u></b><br>Demande d'explication<br>Avertissement<br>Rétrogradation<br>Mise à pied de 1 à 3 semaines<br>Mise à pied de 4 à 8 semaines<br>Licenciement |
|--|---|

- Quel est le nombre de dossiers disciplinaires traité par votre Service ?

### Le nombre de bulletins de notes :

- Existe-t-il une évaluation de performance du personnel de votre service ?
  
- Combien de bulletins de notes sont-ils remplis durant ces trois dernières années ?

*NB : Prendre le contact de chaque enquêté dans le cas où il y'aurait d'autres questions*

### Annexe III : Chronogramme de l'étude proposé par le Consultant

|                    | S0 | S1 | S2 | S3 | S4 | S5 | S6 |
|--------------------|----|----|----|----|----|----|----|
| Signature CT       |    |    |    |    |    |    |    |
| Note méthodologie  |    |    |    |    |    |    |    |
| Validation panel   |    |    |    |    |    |    |    |
| Rapport provisoire |    |    |    |    |    |    |    |
| Validation panel   |    |    |    |    |    |    |    |
| Rapport définitif  |    |    |    |    |    |    |    |
| Validation panel   |    |    |    |    |    |    |    |

Semaine 1 : note de méthodologie (démarche et supports)

Semaine 2 et 3 : exploitation des données disponibles, entretiens et rédaction d'un draft du rapport

Semaine 4 : finalisation du rapport et remise

Semaine 5 : mise en forme et remise du rapport définitif

#### Supports :

Etudes CEGOS (90), KPMG (2005),

Rapport du CIBG (OCT 2005)

CSLP III

Cadre stratégique de la réforme de l'Administration (2007)

CMAF (2011), MFP (2012), IMES (2013)

Enquêtes sur la FPM (2007 et 2009)

Entretiens avec des gestionnaires et des utilisateurs\*

#### NB :

Les informations sont recherchées dans le cadre d'une étude sur la valorisation de la gestion des ressources humaines de la fonction publique mauritanienne.

Elles portent sur :

- le nombre de structures chargées de la gestion des RH dans les ministères (DRH ou DAAF, Service du personnel, division du personnel ; direction, service ou division de la formation) et quatre ou cinq établissements publics à caractère administratif (par ex ONS, OMRG, ENAJM ou ENS, IPN, UN..) ;

- les effectifs et les profils des personnes y affectées (titre, niveau de formation, nombre de formations suivies en GRH),
- le nombre de dossiers gérés (initiés et suivis) ;
- les relations avec la hiérarchie, avec la DGFP, la DGB.
- Le nombre de dossiers disciplinaires traités lors des trois dernières années ;
- Le nombre de bulletins de note remplis lors de trois dernières années.