

ETUDE D'EVALUATION DE L'HORAIRE CONTINU



RAPPORT DE SYNTHÈSE



SOMMAIRE

1. Contexte	3
2. Objectifs de l'étude	3
3. Démarche méthodologique et plan d'échantillonnage	4
4. Etat des lieux	5
5. Pistes de réflexion pour l'optimisation de l'horaire continu	11
6. Conclusions	13



1. CONTEXTE

Le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics (M.M.S.P) fait de la réforme de l'Administration une priorité de son action, qui s'inscrit dans le cadre du programme du Gouvernement. Il initie, prépare et propose des projets et des actions de rénovation de l'appareil administratif afin d'en améliorer l'efficacité, de déconcentrer les attributions et de moderniser la gestion des services et des ressources humaines.

A cet effet, l'instauration de l'horaire continu dans les administrations publiques constitue une action importante de la modernisation de l'Administration Publique et s'inscrit dans le cadre des chantiers de modernisation en cours (Opération départ volontaire, programme de bourse de redéploiement...etc), en vue de répondre aux mutations de l'environnement interne et externe.

Cette réforme n'est pas seulement un changement technique des horaires de travail mais une approche moderne fondée sur une conception rationnelle de la gestion du temps. C'est un choix logique dicté par la nécessité de mettre le Maroc au diapason des normes de l'environnement régional et international.

Ainsi, l'horaire continu contribue à l'émergence d'un nouveau mode de vie adapté à la nouvelle société du XXI^{ème} siècle. Il constitue un projet sociétal qui place le travail au centre de toute l'activité socioprofessionnelle du citoyen.

C'est dans ce contexte que l'horaire continu a été institué dans les administrations publiques en juillet 2005¹. La présente étude s'articulant autour d'une enquête statistique réalisée entre décembre 2006 et janvier 2007, s'inscrit dans l'optique de réalisation d'un bilan global de la réforme, une année après son adoption.

Ce document de synthèse présente succinctement la réalisation globale de l'étude et les principaux résultats qui en découlent.

2. OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'étude vise à répondre à trois objectifs:

- Obtenir un état des lieux précis de cette réforme un peu plus d'un an après l'instauration de l'horaire continu dans les administrations,
- Capitaliser sur les gains et les bonnes pratiques engendrés par l'instauration de l'horaire continu,
- Identifier les contraintes qui entravent l'optimisation de ce nouveau système horaire et proposer des mesures de corrections.

¹ L'adoption de cette réforme est régie par le décret n°2.05.916 du 20 juillet 2005 fixant les jours et les heures de travail dans les administrations publiques et les collectivités locales



Pour ce faire l'étude s'est attachée à dresser un état des lieux détaillé des éléments suivants :

- L'évolution de l'opinion des fonctionnaires sur l'instauration de l'horaire continu et ses répercussions sur les conditions de travail.
- L'impact de cette réforme sur les rapports entre les administrations et les usagers (particuliers et entreprises).
- L'impact sur les dépenses courantes des administrations (consommation d'énergie, électricité, eau et téléphone).
- L'impact socio-économique de la réforme (création d'emplois et développement des activités de loisirs).

3. DEMARCHE METHODOLOGIQUE ET PLAN D'ECHANTILLONAGE

Dans l'optique des objectifs assignés à l'étude, la méthodologie générale adoptée s'est articulée autour des quatre phases suivantes:

- **La phase de cadrage méthodologique** : a permis de définir la démarche globale de l'étude, d'identifier la population cible et de mettre en place le plan de sondage concernant la phase d'investigation (Cibles, échantillons, mode d'administration des questionnaires, choix des estimateurs).
- **La phase d'investigation** : Elle s'est subdivisée en deux étapes :
 - une enquête qualitative : Entretiens et Ateliers de travail avec les différents acteurs concernés (Directeurs des Ressources Humaines des ministères, partenaires sociaux, établissements publics , fonctionnaires)
 - une enquête quantitative : administration des questionnaires auprès de trois cibles de l'étude (Fonctionnaires, usagers et entreprises).
- **La phase d'analyses et d'interprétations des résultats** : harmonisation et analyse des différentes données recueillies
- **La phase de synthèses et conclusions** : a permis de traduire les différents résultats de l'étude sous forme de recommandations et mesures d'accompagnement à entreprendre pour l'optimisation du système de l'horaire continu.

❖ RAPPEL DU PLAN D'ECHANTILLONNAGE ADOPTE

✓ Echantillon des fonctionnaires :

L'échantillon des fonctionnaires est composé de 2500 individus, répartis sur 17 départements ministériels et 12 villes du Royaume. Les différentes étapes du plan d'échantillonnage adopté sont rappelées ci-après :

1^{ère} étape : Choix et répartition de l'échantillon par ministère

Le choix des ministères concernés par l'étude s'est fait suivant les deux critères cités ci-dessous :

1^{er} critère : nature du service offert au public et existence (ou non) de services extérieurs



2^{ème} critère : effectif du ministère.

2^{ème} étape : Définition du périmètre géographique de l'enquête

12 villes ont été choisies afin de répondre à deux critères :

- Assurer une représentativité maximale des différentes régions du Royaume ;
- Représenter les différentes catégories de villes (grandes, moyennes et petites).

3^{ème} étape : Choix des individus à enquêter au sein d'une administration

Le choix des fonctionnaires au niveau de chaque administration est fondé sur deux critères : le sexe et l'échelle (1 à 9 et 10 et plus).

✓ Echantillon des usagers :

L'enquête auprès des usagers a porté sur un effectif de 1000 individus, répartis sur les 12 villes du périmètre géographique, et sur 7 départements ministériels disposant de guichets.

Cette répartition a tenu compte du périmètre des villes et des ministères, retenu par l'enquête auprès des fonctionnaires.

✓ Echantillon des entreprises :

L'échantillon des entreprises se compose de 100 unités, choisies suivant les deux critères cités ci-dessous :

- Les secteurs d'activités économiques
- Les localisations géographiques.

Ainsi, l'échantillon a été réparti sur 10 villes et 4 secteurs d'activités économiques différents (Industrie, Commerce, Services et BTP).

4. ETAT DES LIEUX

3.1 UNE REFORME BIEN ACCEPTEE PAR LES FONCTIONNAIRES

Les indicateurs retenus pour l'évaluation des opinions des fonctionnaires sont :

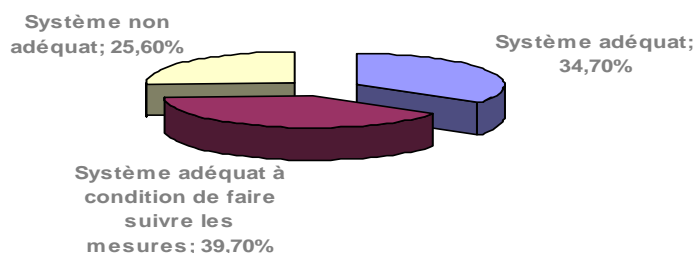
- la proportion des fonctionnaires préalablement favorables à l'instauration de l'horaire continu (opinions antécédentes des fonctionnaires) ;
- la proportion des fonctionnaires actuellement favorables à l'horaire continu (opinions actuelles des fonctionnaires) ;
- la proportion des fonctionnaires qui se sont adaptés à l'horaire continu (niveaux d'adaptation des fonctionnaires à l'horaire continu).



Les enquêtes réalisées ont démontré une très forte acceptation de la réforme par les fonctionnaires ; l'ensemble des indicateurs d'opinions ressort favorable à l'horaire continu.

Ainsi, plus de 65% des fonctionnaires sont favorables à l'horaire continu, ce qui représente une augmentation de près de 5% par rapport à la période précédant sa mise en oeuvre. De même près de 3 fonctionnaires sur 4 déclarent s'être adaptés à l'horaire continu (moyennement ou bien adaptés).

Opinions actuelles des fonctionnaires



Cette forte proportion de fonctionnaires favorables s'explique par plusieurs facteurs :

- **Une amélioration du rendement, de la motivation et de l'organisation du travail**

Près de 78% des fonctionnaires ont pu constater que depuis l'instauration de l'horaire continu, leur rendement et leur motivation ont augmenté ou sont restés identiques par rapport à la situation précédente. Il est à noter que ce pourcentage sera amené à augmenter dans les prochaines années car le phénomène de résistance au changement tendra à disparaître. Concernant l'organisation du travail au sein de l'administration, elle s'est, quant à elle, trouvée positivement modifiée suite à l'introduction de l'horaire continu. Ainsi, seulement 11,2% des fonctionnaires considèrent que l'organisation du travail a pâti de la mise en place de l'horaire continu. Parmi les principaux facteurs d'amélioration de l'organisation du travail, l'étude a permis de mettre en avant la réduction du stress et une meilleure ambiance de travail par le développement des relations avec les collègues.

- **Une diminution des déplacements quotidiens et des dépenses de transport**

La réforme a permis de mieux optimiser leurs déplacements quotidiens et, par la même, de réduire le nombre de déplacements (75,5% des fonctionnaires ont vu leur nombre de déplacements quotidiens diminuer). Cette réduction du nombre de déplacements s'est naturellement accompagnée d'une diminution des dépenses de transport des fonctionnaires (66,5% des fonctionnaires ont vu leurs dépenses de transport diminuer).

- **Une augmentation du temps libre et le développement des activités extraprofessionnelles**

L'horaire continu a permis aux fonctionnaires, comme on pouvait raisonnablement l'attendre, de développer le temps consacré aux activités extraprofessionnelles



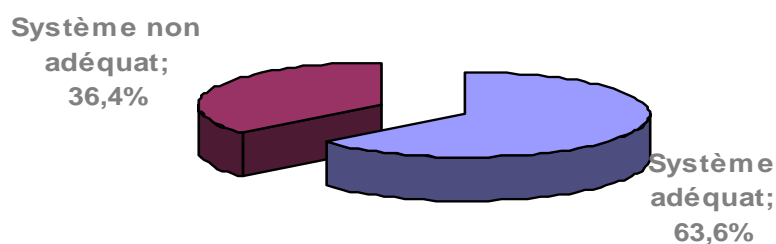
(62% ont vu leur temps libre augmenter et, par conséquent, la part de ce temps libre consacré aux activités extraprofessionnelles a augmenté également). Sur la première année, ces activités se sont principalement portées sur la fréquentation des cafés, les activités familiales et le sport. Au-delà de l'épanouissement que ces activités procurent, il faut noter que ce développement des activités de loisirs aura mécaniquement un effet bénéfique sur la création d'emplois dans le secteur des loisirs.

Sur le plan sociodémographique, professionnel et spatial, les variables déterminant le comportement des fonctionnaires sont : l'âge, l'état matrimonial, le fait d'avoir (ou non) des enfants à charge, la situation professionnelle du conjoint, le niveau d'ancienneté dans l'administration et la taille de la ville de résidence. En plus de ces facteurs, l'infrastructure et le mode de restauration des fonctionnaires déterminent significativement leur niveau d'adaptation à l'horaire continu.

3.2 UN CHANGEMENT QUI A PERMIS UNE AMELIORATION DE L'EFFICACITE ET DE LA QUALITE DE SERVICE

Au-delà de l'opinion favorable des fonctionnaires sur l'horaire continu, l'enquête a démontré également une opinion très favorable des usagers sur l'instauration de l'horaire continu. Ainsi, près de 64% des usagers considèrent que l'horaire continu est un système adéquat.

Opinions des citoyens à l'égard de l'horaire continu



Parmi les raisons qui expliquent cette opinion favorable des usagers, on retrouve :

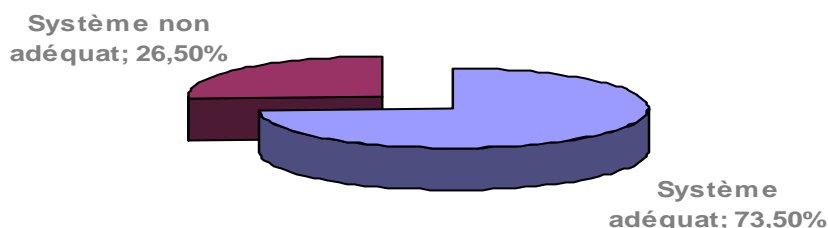
- une **plus grande disponibilité horaire et un respect des permanences** (plus de 3 personnes sur 5 ont évoqués un respect des permanences lors de la pause déjeuner,
- une **réduction des files d'attente** (Seulement 1 personne sur 5 considère que les files d'attente se sont allongées),



- une **amélioration globale de la qualité du service public** (Près de 44% des usagers ont noté une amélioration contre près de 27% qui ont constaté une détérioration du service).

Le constat est identique pour les entreprises. La satisfaction est plus forte pour cette catégorie d'usagers avec près de 74% des entreprises déclarant une opinion favorable à l'horaire continu.

Opinions des entreprises à l'égard de l'horaire continu



Comme pour les usagers particuliers, les entreprises avancent les raisons suivantes pour expliquer cette opinion favorable :

- une **plus grande plage de contact** avec les administrations (près de 74%, des entreprises ont évoqué une augmentation de la plage de contact),
- un **respect de la permanence** (68% des entreprises sont satisfaites du respect des permanences lors de la pause déjeuner)
- une **amélioration globale de la qualité de service** (Près de 43% des entreprises ont noté une amélioration contre près de 23 % qui ont constaté une diminution de la qualité).

3.3 UNE REDUCTION DES DEPENSES COURANTES DES ADMINISTRATIONS

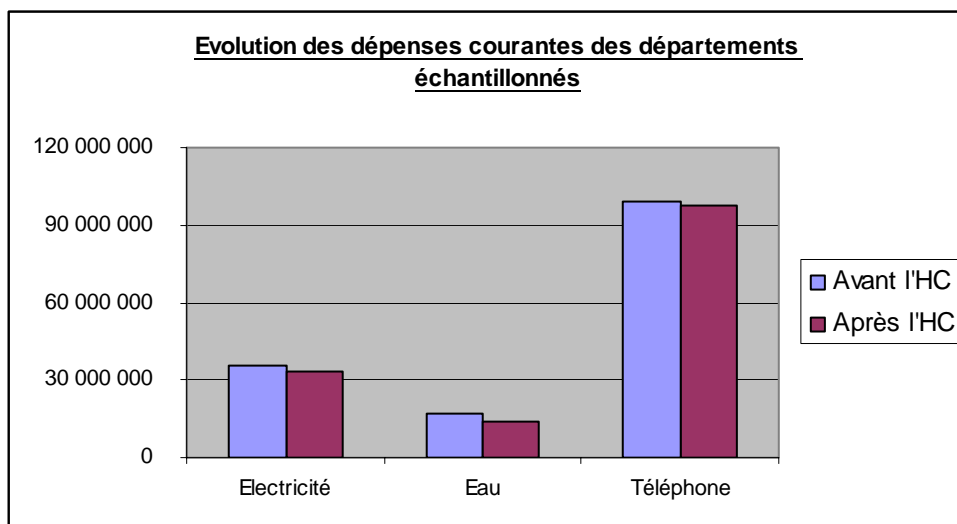
L'instauration de l'horaire continu a eu un impact indirect sur l'évolution des dépenses courantes de l'ensemble des administrations.

L'enquête menée auprès d'un échantillon représentatif de 13 départements ministériels entre juillet 2004 et juillet 2006 a permis d'évaluer la baisse des dépenses courantes (Eau, Electricité, Téléphone) constatée à 4,6% des dépenses.



Plus précisément, les taux d'évolution des dépenses courantes relevés sont :

- (-6,1%) pour l'électricité
- (-17,9%) pour l'eau
- (-1,8) pour le téléphone.



La contribution exacte de l'horaire continu à cette baisse est néanmoins difficile à mesurer en raison de phénomènes extérieurs ayant contribué, sur la même période, à faire évoluer les dépenses, aussi bien à la baisse qu'à la hausse.

Ces phénomènes extérieurs sont :

- une augmentation du prix de l'électricité après la mise en place de l'horaire continu
- la mise à niveau (climatisation ext...) et l'extension de nombreux bâtiments ayant entraîné une hausse des factures d'électricité
- la mise en place d'équipement pour le contrôle et la gestion des communications téléphoniques dans certaines administrations
- une démarche de rationalisation des dépenses lancées au sein de certaines administrations

3.4 UN IMPACT POSITIF SUR LE PLAN SOCIO-ECONOMIQUE

3.4.1 Un gisement de création d'emploi significatif

L'instauration de l'horaire continu dans les administrations publiques constitue une forte opportunité de croissance pour de nombreuses entreprises dans le secteur tertiaire, en particulier, celles de la restauration collective.

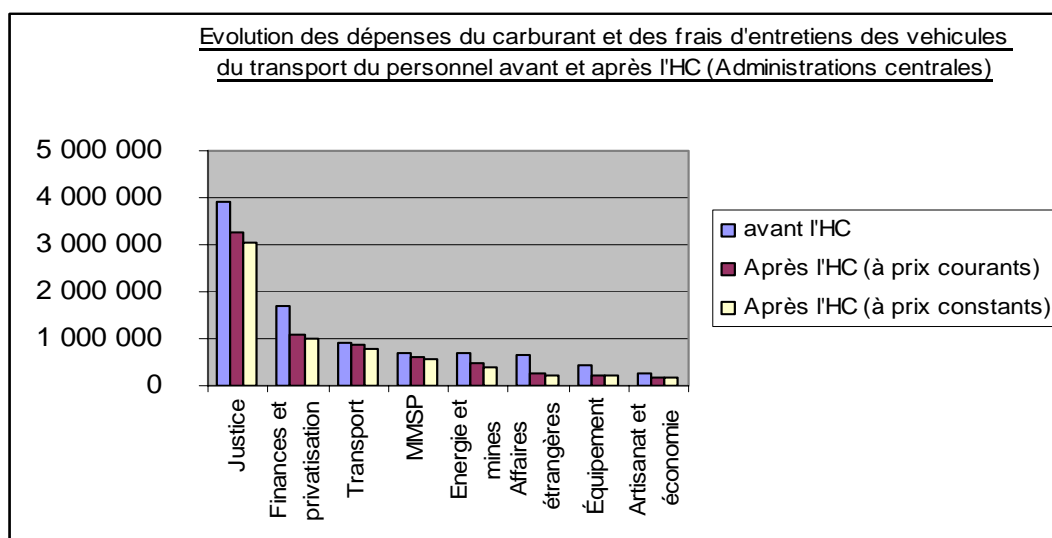


A partir des différentes informations recueillies lors de notre enquête, nous avons pu faire une projection sur le gisement d'emploi que représenterait la mise en place de restaurants au sein des administrations :

- En considérant le taux d'adhésion à la restauration collective de 46,6% constaté dans les administrations dotées d'un restaurant, il serait possible d'atteindre 13 745 créations d'emplois.
- En considérant un taux d'adhésion de 80% (atteignable avec un coût faible pour le repas), le potentiel de création d'emplois est de 23 596.

3.4.2 De nouvelles économies en termes de consommation de carburant et de frais d'entretien des véhicules

L'instauration de l'horaire continu a eu un impact considérable, à la baisse, sur les dépenses liées aux véhicules de transport du personnel (carburant et frais d'entretien) au niveau des administrations centrales.



Du fait de la réduction du nombre de déplacements, les économies réalisées sur les carburants et les frais d'entretien s'élèvent à 24,7% des dépenses constatées avant l'instauration de l'horaire continu.



5. PISTES DE REFLEXION POUR L'OPTIMISATION DE L'HORAIRE CONTINU

Suite aux différentes étapes de cette étude, il convient d'affirmer que la réforme de l'horaire continu constitue effectivement une action de modernisation de l'administration marocaine. En effet, la majorité des objectifs escomptés de la réforme a été réalisée.

Toutefois, afin de consolider les gains actuels et corriger les anomalies identifiées, inhérentes à l'application du nouveau système horaire, il est nécessaire de déterminer certaines mesures correctives qui permettront de tirer le plus grand profit de la réforme horaire.

Ces pistes de réflexions ont été organisées autour de quatre recommandations :

- La mise en place de structures pour faciliter la restauration des fonctionnaires,
- L'instauration de la flexibilité horaire et du contrôle des présences au sein des administrations publiques,
- L'élargissement de la réforme au secteur privé et le renforcement des horaires adaptés dans les établissements scolaires
- Autres mesures d'optimisation d'impact de l'horaire continu.

4.1 LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES POUR FACILITER LA RESTAURATION DES FONCTIONNAIRES

L'existence de structures de restauration sur leur lieu de travail constitue un des principaux facteurs d'adaptation des fonctionnaires à l'horaire continu. Du fait du nombre limité de restaurants collectifs, les actions suivantes doivent être engagées :

- Mettre en place un plan de financement progressif des restaurants collectifs ;
Potentielles sources de financement :
 - Redéploiement des économies réalisées sur la consommation d'énergie ;
 - Intégration du problème de la restauration des fonctionnaires dans la politique sociale globale du Maroc ;
- Externaliser le service de la restauration des fonctionnaires ;
- Définir clairement le mode de gestion des restaurants collectifs : rôle de l'administration et celui du prestataire, mode de paiement, organisation pratique.
- Redéfinir le rôle des associations des œuvres sociales dans la restauration des fonctionnaires :
 - Interlocuteurs des fonctionnaires auprès de l'administration et du prestataire pour le bon fonctionnement du restaurant
 - Facilitateurs dans la mise en œuvre pratique des solutions
- Mutualiser le service de la restauration entre les différentes administrations : création d'une commission interministérielle mixte pour étudier la faisabilité d'une telle action et ses modalités pratiques de mise en place ;
- Ajuster les prix des repas : mise en place d'un système de péréquation des prix qui consiste à faire payer aux fonctionnaires des prix en fonction de leur grades hiérarchiques ;



- Instituer les chèques restaurants : engager une discussion avec la fédération des restaurateurs pour les modalités pratiques de mise en œuvre.

4.2 L'INSTAURATION DE LA FLEXIBILITE HORAIRE ET DU CONTROLE DES PRESENCES AU SEIN DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Dans le cadre de l'étude, nous avons pu identifier des réticences à l'encontre de l'horaire continu du fait de permanences non tenues et d'horaires non respectés. Un contrôle accentué des présences permettrait de lever ces objections. Pour cela, il faudra :

- Généraliser les pointeuses (en particulier au niveau des services extérieurs)
- Mettre en place une cellule au niveau des directions des ressources humaines en charge de l'exploitation des données obtenues

Dans ce cadre, la mise en place d'un système de flexibilité horaire peut être possible en laissant aux fonctionnaires une marge temporelle au niveau des arrivées et des sorties. Un tel système permettrait de faciliter, plus encore, l'adaptation des fonctionnaires à l'horaire continu.

4.3 L'ELARGISSEMENT DE L'HORAIRE CONTINU A L'ENSEMBLE DES SOCIETES DU SECTEUR PRIVE ET LE RENFORCEMENT DES HORAIRES ADAPTES AU SEIN DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES

Parmi les réticences identifiées, les fonctionnaires ont mis en avant les cas d'inadéquation des horaires au sein d'une même famille. Cette inadéquation peut engendrer des problèmes d'ordre financier ou en termes d'organisation (ex : garde des enfants le midi). Afin de lever cette contrainte et ainsi susciter une adhésion encore plus forte autour de l'horaire continu, des mesures doivent être entreprises à deux niveaux :

- Pour le secteur scolaire, le Ministère de l'Education Nationale et le M.M.S.P sont appelés à œuvrer conjointement au renforcement des horaires adaptés
- Pour le secteur privé, il faudrait encourager les entreprises à adopter l'horaire continu comme horaire de travail.

4.4 AUTRES MESURES D'OPTIMISATION D'IMPACT DE L'HORAIRE CONTINU

L'optimisation d'impacts de l'horaire continu concerne les actions à entreprendre pour que, d'une part une plus grande part des fonctionnaires puissent pleinement profiter du supplément de temps libéré par l'horaire continu et, d'autre part pour que les objectifs de réduction des dépenses de fonctionnement puissent être entièrement réalisés.

Globalement pour optimiser l'impact de l'horaire continu sur ces axes, il faudrait :

- Développer progressivement les infrastructures liées aux activités culturelles, associatives et sportives au niveau de l'administration (association des œuvres sociales) et des collectivités locales ;
- Poursuivre rigoureusement les mesures de rationalisation des dépenses dans les administrations publiques.



6. CONCLUSIONS

La mise en place de l'horaire continu a été l'objet de nombreux débats et suscite encore de nombreuses polémiques. Il convient néanmoins de constater à la lumière de la présente étude que cette réforme a eu un impact positif sur la vie personnelle et professionnelle des fonctionnaires, la qualité des services rendus aux usagers (particuliers et entreprises) et les dépenses des administrations. Cette mesure peut, de même, redynamiser le secteur de la restauration collective avec une dizaine de milliers de postes à créer.

Au-delà de ces constats et afin de lever les dernières réticences concernant le nouveau système horaire, des actions pourront être lancées afin d'agir sur l'absentéisme, l'absence d'infrastructures de restauration sur le lieux de travail et les difficultés familiales qui surviennent quand les membres d'une même famille sont soumis à des contraintes horaires différentes.

Ces actions, inscrites naturellement dans une démarche de modernisation du secteur public, permettront d'assurer un succès encore plus large de l'horaire continu.

L'étude confirme ainsi la grande majorité des attentes de la réforme ; et renforce la nécessité de maintenir l'horaire continu comme système horaire de travail dans les administrations publiques. Ces résultats font de la réforme horaire une véritable action de modernisation de l'administration marocaine et un levier non négligeable du développement économique et social du Royaume.