



PROJET DE LOI MODIFIANT ET COMPLETANT

CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI N°61-33

DU 15 JUIN 1961 RELATIVE AU STATUT GENERAL

DES FONCTIONNAIRES, MODIFIEE.

Exposé des motifs

Le présent projet de loi en modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires modifiée, s'inscrit dans le cadre du renouveau du service public devant se traduire par une réelle valorisation des ressources humaines, qui doit induire une amélioration du mode actuel de gestion des personnels pour une plus grande efficacité et un meilleur rendement de l'Administration.

La modification envisagée, s'articule autour du système de notation en vigueur qui procède des dispositions de l'article 29 de la loi n°61-33 du 15 juin 1961 modifiée par la loi n°83-53 du 18 février 1983.

Ce système, après quatorze ans (14) de mise en oeuvre se révèle être un système ne permettant pas à l'Administration d'apprécier, comme il se doit, la valeur, le mérite et l'aptitude du fonctionnaire. En outre, il concourt à l'éclosion d'un phénomène général d'inflation de notes chiffrées aboutissant le plus souvent à une surévaluation des agents à rendement moyen, au détriment des meilleurs.

.../...

Cette situation est due au fait que l'appréciation de l'agent découle plus d'une impression générale et subjective que de données objectives et de réalisations concrètes.

Or, une administration moderne suppose, pour la promotion du professionnalisme et du mérite, que l'appréciation de son capital humain soit fondée sur un système d'évaluation intégrant la performance et les potentialités de ses agents. En d'autres termes, cette appréciation doit être l'expression du travail et de la capacité d'amélioration de l'agent.

Pour ce faire, il est proposé que :

- pour l'évaluation, les ^{fonctionnaires} soient répartis en trois (03)

groupes suivant les fonctions occupées ;

. premier groupe : personnel occupant des fonctions de direction ou de supervision ;

. deuxième groupe : personnel occupant des fonctions d'études, de conseil ou de contrôle ;

. troisième groupe : personnel occupant des fonctions opérationnelles ;

- le chef de service en charge de la notation, communique à chacun des agents placés sous son autorité la note et les appréciations portées sur sa fiche d'évaluation.

Les éléments entrant en ligne de compte pour l'évaluation sont :

- les qualités professionnelles, le comportement au travail et le rendement qui sont des critères communs aux trois groupes.

- l'aptitude à diriger, la créativité, la capacité d'initiative applicable respectivement aux premier, deuxième et troisième groupes.

C'est dans ce sens qu'il est proposé une nouvelle rédaction de l'article 29 précité, qui, par ailleurs, implique un réaménagement de l'article 30 et de l'alinéa premier de l'article 70 de la loi n°61-33 du 15 juin 1961.

.../...

Le complément attendu du présent projet de loi est relatif à l'avancement. Il ne remet pas en cause les dispositions relatives à l'avancement des fonctionnaires, notamment celles de l'article 31 du statut général qui précise que l'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade ou de classe.

Dès lors, l'avancement d'échelon reste fonction de l'ancienneté et conformément à l'article 33 de la loi n°61-33 susvisée, il se traduit par une augmentation de traitement.

Tous les statuts particuliers pris en application du statut général, prévoient un arrêté conjoint annuel fixant les effectifs des fonctionnaires devant composer chacun des grades ou classes des corps des différents cadres.

Pour remédier à cette situation, il paraît utile de compléter l'article 32 par un troisième alinéa renvoyant à un décret pour ses modalités d'application.

Telle est l'économie du présent projet de loi.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

VIIIème LEGISLATURE

-

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE L'ANNEE 1997

R A P P O R T

fait au nom de

l'Intercommission constituée par les Commissions du Travail,
des Finances et des Lois

SUR

le projet de loi n° 15/97 abrogeant et remplaçant certaines
dispositions de la loi n° 61-33 du 15 Juin 1961 relative au
Statut général des fonctionnaires.

PAR

Moussa NDOYE

RAPPORTEUR

Monsieur le Président,
Messieurs les Ministres,
Mes Chers Collègues,

L'Intercommission constituée par les Commissions du Travail, des Finances et des Lois s'est réunie le Mercredi 25 Juin 1997, sous la présidence de notre collègue Amadou BALDE, à l'effet d'examiner le projet de loi n° 15/97 abrogeant et remplaçant certaines dispositions de la loi n°61-33 du 15 Juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires.

Le Gouvernement était représenté par Messieurs Babacar Néné MBAYE et Khaliffa Ababacar SALL, respectivement Ministre de la Modernisation de l'Etat et Ministre délégué, chargé des Relations avec les Assemblées.

Présentant l'exposé des motifs, le Ministre a indiqué que le présent projet de loi soumis à notre sanction, en modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°61-33 du 15 Juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires modifiée, s'inscrit dans le cadre du renouveau du service public devant se traduire par une réelle valorisation des ressources humaines, qui doit induire une amélioration du mode actuel de gestion des personnels pour une plus grande efficacité et un meilleur rendement de l'Administration.

Ce système de notation actuel, devait poursuivre le Ministre, ne permet pas à l'Administration d'apprécier, comme il se doit, la valeur, le mérite et l'aptitude du fonctionnaire. En outre, il concourt à l'éclosion d'un phénomène général d'inflation de notes chiffrées aboutissant le plus souvent à une surévaluation des agents à rendement moyen, au détriment des meilleurs.

./.

Cette situation, dira le Ministre, est due au fait que l'appréciation de l'agent découle plus d'une impression générale et subjective que de données objectives et de réalisations concrètes.

Or, a ajouté le Ministre, une administration moderne suppose, pour la promotion du professionnalisme et du mérite, que l'appréciation de son capital humain soit fondée sur un système d'évaluation intégrant la performance et les potentialités de ses agents. En d'autres termes, cette appréciation doit être l'expression du travail et de la capacité d'amélioration de l'agent.

Pour ce faire, il est proposé que :

1 - Pour l'évaluation, les fonctionnaires soient répartis en trois (3) groupes suivant les fonctions occupées :

* premier groupe : personnel occupant des fonctions de direction ou de supervision ;

* deuxième groupe : personnel occupant des fonctions d'études, de conseil ou de contrôle ;

* troisième groupe : personnel occupant des fonctions opérationnelles ;

2 - Le chef de service en charge de la notation, communique à chacun des agents placés sous son autorité la note et les appréciations portées sur sa fiche d'évaluation.

Les éléments entrant en ligne de compte pour l'évaluation sont :

- les qualités professionnelles, le comportement au travail et le rendement qui sont des critères communs aux trois groupes ;

./.

- l'aptitude à diriger, la créativité, la capacité d'initiative applicable respectivement aux premier, deuxième et troisième groupes.

C'est dans ce sens qu'il est proposé une nouvelle rédaction de l'article 29 précité, qui, par ailleurs, implique un réaménagement de l'article 30 et de l'alinéa premier de l'article 70 de la loi n°61-33 du 15 Juin 1961.

Le complément attendu du présent projet de loi, a poursuivi le Ministre, est relatif à l'avancement. Il ne remet pas en cause les dispositions relatives à l'avancement des fonctionnaires, notamment celles de l'article 31 du statut général qui précise que l'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade ou de classe.

Dès lors, l'avancement d'échelon reste fonction de l'ancienneté et conformément à l'article 33 de la loi n°61-33 susvisé, il se traduit par une augmentation de traitement.

Tous les statuts particuliers pris en application du statut général, prévoient un arrêté annuel conjoint fixant les effectifs des fonctionnaires devant composer chacun des grades ou classes des corps des différents cadres.

Pour remédier à cette situation, il paraît utile de compléter l'article 32 par un troisième alinéa renvoyant à un décret pour ses modalités d'application, a conclu le Ministre.

Après l'exposé du Ministre, les débats ont tourné autour des thèmes suivants :

- Dans l'Administration, les agents ne travaillent pas suffisamment. Au Building administratif, à l'exception du 9ème étage, les visites intempestives empêchent les agents de faire correctement leur travail.

- Pour l'évaluation des fonctionnaires, les agents ont été répartis en trois (3) catégories. Et s'agissant de la 3ème catégorie qui correspond au groupe opérationnel, c'est-à-dire d'exécution, est-ce que la capacité d'initiative est un critère essentiel ?

- La suppression des paragraphes 1 et 2 de la page 3 de l'exposé des motifs est demandée parce que non conforme au consensus arrêté lors de la concertation entre l'Etat et les syndicats ;

- Il faut que les efforts fournis par les agents pour exercer certaines fonctions soient rémunérés en conséquence ;

- Le problème de la validation des services auxiliaires effectués avant la titularisation de l'agent ;

- Nécessité de revoir la situation des agents qui sans diplôme travaillent mieux que les agents diplômés ;

- Mauvaise situation de la Fonction publique actuelle comparée à la Fonction publique coloniale. La discipline n'est pas de mise dans notre Fonction publique actuelle ;

- Comment créer une nouvelle génération de syndicalistes qui aura pour vocation non pas seulement de défendre les intérêts des travailleurs mais aussi et surtout les amener à exercer d'abord leurs devoirs ?

./.

- Nécessité de privatiser davantage la Fonction publique face au constat que les gens travaillent mieux dans le privé que dans la Fonction publique ;

- La crise d'autorité ne serait-elle pas la cause du manque de performance de l'administration ?

- Si la promotion suppose l'existence d'un poste vacant, on devrait pouvoir avancer de grade sans qu'il y ait vacance de poste ;

- Les fonctionnaires doivent changer de mentalité , prendre plus d'initiatives en vue de développer notre pays ;

- Qu'est-ce que l'évaluation ajoute à la notation ?

- Dans le projet de loi, on a cherché à objectiviser les choses mais est-ce que l'évaluation permet d'éviter la subjectivité ?

- Dans l'ancien texte, les barèmes de notation permettaient une certaine objectivité. Or, dans le projet soumis à notre sanction, ces barèmes n'existent pas. Peut-être qu'ils sont transférés dans le décret d'application. C'est la raison pour laquelle celui-ci devait être joint au projet pour une meilleure compréhension des parlementaires ;

- Si tous les grades sont occupés par des gens qui ne bougent pas du fait des nouvelles dispositions prévues dans le projet de loi, aucun fonctionnaire ne pourra plus avancer ;

- N'est-il pas dangereux de donner un pouvoir d'initiative à un personnel d'exécution ?

- Pourquoi certaines dispositions qui étaient dans la loi ont été enlevées et transférées au décret ?

./.

- Seul le sens des responsabilités peut permettre aux évaluations d'extirper en elles une certaine dose de subjectivisme ;

- La modernisation de l'Etat doit passer nécessairement par la simplification des procédures ;

- Avons-nous cherché à savoir pourquoi les agents du secteur privé et les gens du monde rural travaillent et non les fonctionnaires, alors qu'il sont tous Sénégalais ? Il y a deux raisons. En effet, en plus du problème de manque d'autorité cité plus haut, il y a qu'on est trop prêt du pouvoir qui n'est pas toujours juste et cette injustice déteint sur l'agent. Il y a ensuite et surtout que dans la Fonction publique, ce ne sont pas toujours les meilleurs qui sont promus ;

- Le fait que le fonctionnaire est mal payé le pousse souvent à abandonner son travail pour aller régler certains problèmes avec ses relations ; Est-ce que le projet de loi nous permet de régler ce problème et tant d'autres ? Est-ce qu'après le vote de cette loi nous n'allons pas nous retrouver devant les mêmes problèmes ?

- Est-ce que ce projet de loi ne cherche pas tout simplement à limiter la masse salariale plus qu'autre chose ?

- L'article 32 du statut général des fonctionnaires ne rend pas l'avancement de grade automatique, c'est la pratique qui est à l'origine de cette automaticité ;

- Pour certains postes de responsabilité, les fonctionnaires qui les assument doivent signer avec l'Etat un cahier de charges ;

- En faisant figurer dans l'exposé des motifs des dispositions qui ne figurent pas dans le projet de loi mais qu'on va trouver dans le décret d'application, on crée là un problème ;

./.

- Le projet de loi remet en cause la gestion démocratique du personnel actuellement en cours ;

- A quoi sert la classification des fonctionnaires puisque les critères d'évaluation s'interfèrent d'une catégorie à une autre? En effet, la capacité d'initiative doit être souhaitée aussi bien chez les personnels occupant des fonctions de direction que chez ceux occupant des fonctions opérationnelles ;

- Nécessité de réfléchir sur la situation des agents affectés en brousse, très loin de Dakar ;

- Il est faux de dire que les fonctionnaires ne travaillent pas. Quant à leur rendement, il est fonction de la motivation en tête de laquelle la rémunération ;

- Demande d'éclaircissement sur les notions de fonction publique, d'emploi et de fonction publique de carrière ;

- Comment apprécier le rendement chez des agents dont le travail n'aboutit pas à un résultat immédiat et concret ?

- Il n'y a pas de Fonction publique performante sans contrôle et sans sanction. Or, pour sanctionner, il faut être soit-même sans reproche d'où la nécessité de bien choisir les fonctionnaires d'autorité ;

- Comment sont notés les fonctionnaires détenteurs d'un mandat électif ?

- Pourquoi exiger maintenant des agents détenteurs d'un mandat électif, le dépôt d'une demande de détachement alors qu'avant le détachement était automatique ?

- Quels sont les critères de choix pour les décorations ? Pourquoi les meilleurs agents ne sont pas toujours décorés ?

./.

- Est-ce que l'idée de votre prédécesseur de proposer des sanctions tant positives que négatives chaque année et pour chaque agent est toujours de mise dans votre département ?

- La prolifération des fêtes au Sénégal est un problème qui limite considérablement le rendement de la Fonction publique. Qu'envisagez-vous de faire pour trouver une solution à ce problème ?

- Existe-t-il des clauses de sauvegarde et de protection des droits des agents ?

- Si certains députés à l'Assemblée nationale sont performants, c'est grâce à la Fonction publique. Il n'est donc pas juste de dire que les fonctionnaires ne sont pas performants ;

- L'objectivité est liée à notre culture et à nos réalités sociales ;

- Nécessité de créer un organe d'arbitrage pour revoir le cas des fonctionnaires mal évalués ;

- On ne peut pas moderniser l'administration sans un débat national pour conscientiser les populations.

./.

En réponse à toutes ces interrogations et contributions, le Ministre a apporté les réponses suivantes, après avoir remercié les Commissaires pour l'importance accordée à la Modernisation de l'Etat.

Il a tout d'abord appuyé certains Commissaires qui reconnaissent qu'au Sénégal, malgré tout, il y a de bons fonctionnaires. La preuve c'est qu'à l'heure actuelle, il y a des fonctionnaires sénégalais qui occupent de hautes fonctions au niveau international.

S'agissant de l'article de presse paru dans les journaux et qui parle d'une fonction publique d'emploi par opposition à une fonction publique de carrière qu'il faille bannir dans notre administration, le Ministre a dit que cette affirmation est de lui-même avant d'être reprise par quelqu'un d'autre.

A propos de la conformité du projet de loi avec le consensus issu de la concertation avec les syndicats, le Ministre a lu devant vos commissaires, un communiqué de presse qui avait été publié après ces concertations. Lequel communiqué, d'après le Ministre, a été signé par tous les syndicats parties à la concertation. Or, de ce communiqué, il résulte que toutes les parties étaient d'accord sur les modifications de la loi, sur les dispositions du décret et de la circulaire. C'est la première fois, devait poursuivre le Ministre, qu'il m'a été donné l'occasion d'assister à une rédaction conjointe d'un projet de loi entre le gouvernement et les syndicats.

Concernant le Building administratif, le Ministre a reconnu qu'il était très difficile de réglementer les visites intempestives. Tout a été tenté mais jusqu'ici, le problème demeure. Il nous appartient à nous tous d'y réfléchir pour trouver la solution heureuse, a ajouté le Ministre.

./.

Pour les dispositions qui gênent dans l'exposé des motifs, le Ministre a signalé qu'il n'a fait que reprendre l'article 7 de la loi n°61-33 portant statut général des fonctionnaires. Il s'agit tout simplement d'un problème de rédaction et qu'il était prêt à accepter toute formulation qui leur serait proposée.

S'agissant des critères de notation, le Ministre a signalé qu'il avait été fait recours aux services d'un spécialiste que beaucoup de critères avaient été avancés qui avaient fait l'objet de beaucoup de discussions et que finalement il a été tenu compte des points de vue des responsables des corps à statut particulier.

Il n'y a pas de hiérarchie dans la classification des critères de notation, devait poursuivre le Ministre.

A propos de l'amélioration du rendement de la Fonction publique, le Ministre reste convaincu qu'il n'y a pas de comparaison possible entre la Fonction publique des années 60 et celle d'aujourd'hui. En effet, avec le dégraissage des effectifs de la Fonction publique qui était le plus grand employeur du Sénégal, l'Etat, de nos jours, se cantonne à ses fonctions régaliennes et avec les privatisations et les départs volontaires ou encouragés, l'administration n'utilise que les agents dont elle a réellement besoin.

Concernant les pensions de retraite, le Ministre a confirmé qu'il ne peut être procédé à un rappel de pensions de plus d'une année, contrairement à l'opinion répandue, et qu'il y a là un problème de communication qu'il faut résoudre.

S'agissant des fonctionnaires affectés à l'intérieur du pays, loin de Dakar, le Ministre n'a jamais vu en cela une sanction quelconque et n'a jamais enregistré de contestations.

./.

Au contraire, la politique du gouvernement dans ce domaine était, pendant deux ans, d'affecter systématiquement tous les sortants des écoles de formation en brousse pour leur permettre de savoir ce qui se passe à l'intérieur du pays.

Pour le mythe du diplôme, le Ministre reconnaît que nous sommes malheureusement dans une Fonction publique où seul le diplôme permet de passer un concours pour accéder à certaines fonctions.

S'il est vrai que la Fonction publique coloniale est différente de celle que nous connaissons aujourd'hui, il faut reconnaître que les contextes sont très différents. Le Ministre a confirmé que notre Fonction publique est bonne, qu'elle a de bons agents dont certains travaillent les samedi et dimanche pour permettre à leur collègues de percevoir leurs salaires à temps. Si la ponctualité est une chose, le rendement en est une autre ; des agents viennent au travail avec du retard et continuent à travailler au-delà des heures de fermeture.

Le Ministre a ensuite affirmé qu'il est difficile de comparer les rendements du secteur privé à ceux du secteur public. En effet, contrairement au secteur privé où un chef d'entreprise peut nommer qui il veut directement à certains emplois, dans l'administration, il faut avoir un diplôme qui vous permet de passer des concours pour occuper certaines fonctions.

A propos des dispositions législatives extraites de la loi et transférées au décret, le Ministre a dit que c'est d'un commun accord avec les partenaires sociaux que cela est fait, afin qu'à chaque fois qu'il est nécessaire de les modifier qu'on puisse le faire par décret après consultation des partenaires sociaux, pour éviter la longue procédure de vote d'une loi.

Répondant à la question de savoir ce que l'évaluation apporte de plus à la notation, le Ministre devait dire que

./.

la notation telle que pratiquée actuellement est très difficile. C'est la raison pour laquelle il a été introduit des éléments d'appréciation plus restreints et plus faciles à déceler chez l'agent qui doit être évalué.

Le Ministre marque son accord pour que des lettres de missions soient adressées aux fonctionnaires de haut niveau, comme le Chef de l'Etat l'avait fait avec les Ministres de la République.

S'agissant de la discrimination en matière de nomination, celle-ci étant laissée à la discrétion de l'autorité ayant pouvoir de nomination ; il lui est loisible de choisir, parmi tous ceux qui remplissent les conditions.

Concernant la question de savoir pourquoi le privé et le monde rural travaillent plus que l'administration, le Ministre a répondu que le fonctionnaire lui aussi travaille et que tout est une question d'appréciation de ce travail.

S'agissant de l'avancement des agents servant en brousse, le problème est définitivement réglé, a dit le Ministre, qui a annoncé que les commissions d'avancement se réunissent régulièrement et les avancements constatés. Tout est automatisé à l'heure actuelle, a-t-il ajouté.

Pour ce qui est des décorations, le Ministre dira que le problème a été posé à qui de droit et il est tout à fait d'accord pour que les meilleurs agents en bénéficient.

Concernant la modicité des rémunérations dans la Fonction publique, le Ministre a répondu que ses services sont en train, sans remettre en cause l'interdiction du travail noir pour le fonctionnaire, de voir comment améliorer ses revenus.

S'agissant de la prolifération des fêtes au Sénégal, le Ministre signale qu'une étude est en cours et qu'une solution sera trouvée au terme de cette étude.

./.

Pour le fonctionnaire noté et qui s'estime lésé, un recours est prévu dans le projet de décret, a affirmé le Ministre.

Concernant le fonctionnaire détaché, le Ministre signale qu'il est toujours en activité et avance régulièrement dans son corps d'origine et qu'il est tenu compte de sa dernière note pour le faire avancer.

Le détachement est soit automatique soit demandé. S'il n'est pas demandé et si mes services en sont informés, nous prenons les dispositions nécessaires, a précisé le Ministre.

Après ces réponses du Ministre, un commissaire a insisté sur la nécessité de supprimer les premier et deuxième paragraphes de la page trois (3) de l'exposé des motifs. Le Ministre a donné son accord pour cette suppression. Il a enfin précisé que ce qui est renvoyé au décret c'est uniquement les modalités de fonctionnement des commissions paritaires d'avancement. Quant à l'existence de celles-ci, elles demeurent dans la loi.

Satisfaits des réponses du Ministre, vos commissaires ont adopté le projet de loi et vous demandent d'en faire autant s'il ne soulève de votre part aucune objection majeure.

. troisième groupe : personnels chargés de fonctions opérationnelles.

Les critères pour déterminer la note chiffrée sont les suivants :

. Pour les personnels occupant les fonctions de direction ou de supervision

1. - qualités professionnelles ;
- 2.- Comportement au travail ;
- 3.- Aptitude à diriger ;
- 4.- Rendement.

. Pour les personnels occupant les fonctions d'étude, de conseil ou de contrôle

1. - qualités professionnelles ;
2. - Comportement au travail ;
3. - Rendement ;
- 4.- Créativité.

. Pour les personnels occupant les fonctions opérationnelles

- 1.- Qualités professionnelles ;
- 2.- Comportement au travail ;
3. - Rendement ;
- 4.- Capacité d'initiative.

La note chiffrée annuelle et l'appréciation globale portées sur la fiche d'évaluation sont communiquées au fonctionnaire concerné.

Les éléments de l'évaluation sont versés dans le dossier de l'intéressé.

Un décret fixe les modalités d'application du présent article .

"Article 30. : La commission administrative paritaire apprécie les droits à l'avancement en fonction des éléments contenus dans le dossier notamment ceux ayant trait aux résultats de l'évaluation.

...../.....

Le fonctionnaire en congé de longue durée pour maladie, conserve le droit à l'avancement. Il sera tenu compte dans ce cas, des derniers éléments de son dossier.

Les dispositions ci-dessus s'appliquent également aux agents investis de fonctions publiques électives.

" Article 70 alinéa premier : Le fonctionnaire détaché est évalué par le chef de service dont il dépend dans l'Administration ou du service où il est détaché. Les éléments de cette évaluation sont transmis par la voie hiérarchique au ministère chargé de la fonction publique."

Article 2 : Il est ajouté à l'article 32 de la loi n°61-33 du 15 juin 1961, un troisième alinéa ainsi rédigé :

" Article 32 alinéa 3. : Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret".

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Dakar, le 26 juin 1997

Le Président de séance

Cheikh Abdoul Khadre CISSOKHO