

Rapport thématique sur le Système de la fonction publique au Maroc

Communiqué de presse

La Cour des comptes vient de rendre public un rapport portant sur l'évaluation du système de la fonction publique.

L'intérêt du thème de la fonction publique découle du rôle central des ressources humaines dans la conduite de toute politique publique. Le poids de la masse salariale et les exigences croissantes d'un service public de qualité renforcent cet intérêt.

Le travail s'est assigné comme objectif de mettre en exergue les principales rigidités qui caractérisent le système de la fonction publique, dans les différents aspects de la carrière des fonctionnaires, depuis le recrutement jusqu'à la retraite. En analysant ces différents aspects, le but de l'évaluation était d'éclairer les pouvoirs publics sur les dysfonctionnements du système et de proposer des pistes de réforme.

Cette évaluation s'est basée, outre sur l'analyse des données, statistiques, des questionnaires adressés à 11 départements ministériels, et documents existants, sur des séances de travail avec les responsables du Ministère chargé de la fonction publique, et la Direction du Budget relevant du Ministère de l'Economie et des finances, ainsi qu'avec des responsables des ressources humaines dans plusieurs départements ministériels.

Le rapport illustre, avec des données chiffrées, l'état des lieux de la fonction publique et fait un bilan des principales initiatives de réforme en la matière depuis la fin de la décennie 1990. Il dresse ensuite un diagnostic du système tel qu'il se présente actuellement et ce, concernant les principaux aspects de la fonction publique. Ce diagnostic a été affiné par un focus sur certains départements ministériels.

S'inspirant des benchmarks des initiatives mises en œuvre dans certains pays, la Cour propose des pistes de réforme et émet des recommandations pour éclairer les pouvoirs publics sur les mesures à enclencher afin de parer aux dysfonctionnements constatés.

Principaux constats

- Masse salariale en évolution continue

En 2016, l'effectif du personnel de l'Etat a atteint 583 071 fonctionnaires civils, pour une masse salariale de plus de 120 MMDH, soit 11,84% du PIB. Les collectivités territoriales emploient un effectif de 147 637 fonctionnaires dont les dépenses ont atteint 11,2 MMDH en 2016.

En plus des déséquilibres dans le déploiement territorial des deux catégories de fonctionnaires, l'effectif du personnel civil de l'Etat est concentré dans un nombre limité de départements (Education, Intérieur, Santé, avec respectivement 49,4%, 20,5% et 8,4%).

Comparé à la richesse nationale, le salaire net moyen dans la fonction publique de l'Etat représente environ 3 fois le PIB par habitant contre 1,2 en France et 1 en Espagne. Ce ratio élevé du salaire moyen s'explique, certes, par la faiblesse du PIB marocain comparativement à ceux des pays cités en référence, mais également, par les multiples revalorisations des salaires décidées à travers le dialogue social, en plus de l'effet des promotions de grade et d'échelon.

Le résultat est que le Maroc s'offre une fonction publique qui dépasse les moyens de son économie surtout que l'amélioration substantielle des revenus des fonctionnaires ne se traduit pas par une amélioration de la perception de l'administration chez le citoyen.

- Bilan des initiatives de réformes : des résultats limités

Les gouvernements successifs ont manifesté une prise de conscience de la nécessité de la réforme de la fonction publique. Les principales mesures de réforme sont celles prises dans le cadre du programme d'appui à la réforme de l'Administration (2003-2010) qui s'est étalé sur quatre phases pour un montant total de plus de 9,6 MMDH. Ce programme comportait une composante visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines. Dans cette composante, il était prévu de mettre en place des mesures pour la maitrise de la masse salariale, une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, une stratégie de la formation continue et les bases d'une politique de déconcentration.

Toutefois, les réalisations de ces objectifs sont restées limitées. En effet, seules les mesures relatives à la maitrise de la masse salariale ont été mises en œuvre, notamment à travers l'opération de départ volontaire à la retraite en 2005. Cette opération avait, certes, permis une réduction des effectifs et du poids de la masse salariale, mais sans effet durable et sans vision d'ensemble. Quant aux autres mesures relatives à la formation continue et à la déconcentration, elles n'ont pas dépassé le stade de l'adoption des textes juridiques. Ainsi, les réformes promises depuis 2005 dans ledit programme demeurent jusqu'à aujourd'hui au stade de projet.

Le bilan des initiatives prises par les pouvoirs publics montre que les réformes initiées étaient éclatées se résumant en des mesures isolées qui n'ont pas permis d'enclencher une dynamique de changement dans l'Administration marocaine. L'absence d'une démarche globale et intégrée de réforme est attribuable à des dysfonctionnements d'ordre institutionnel dont principalement le cloisonnement entre les structures et le poids des corporatismes qui constituent un frein aux différentes initiatives.

C'est ainsi qu'en dépit des initiatives prises, la gestion des ressources humaines est restée limitée à une gestion administrative du personnel. Le service public demeure critiqué notamment pour sa faible qualité et sur les inégalités d'accès.

- Diagnostic du système de la fonction publique

Le diagnostic du système de la fonction publique a permis de conclure un ensemble d'insuffisances. En général, les administrations ne disposent pas, à quelques exceptions près, d'une estimation de leurs besoins réels en personnel. En plus, la rigidité du système est telle que même les ministères qui sont arrivés à évaluer leurs besoins en personnel n'ont pas pu enclencher les redéploiements qui s'imposent pour pallier les déséquilibres dans la répartition territoriale.

La démarche de la gestion prévisionnelle n'est pas encore opérationnalisée dans la fonction publique. Elle se limite actuellement à la réalisation d'études par des prestataires privés. Dans la pratique, la gestion des ressources humaines reste une gestion classique de personnel et les besoins en ressources humaines demeurent arrêtés de façon approximative.

Par ailleurs, le système d'évaluation demeure déconnecté de sa finalité et ne permet pas de mesurer la performance réelle de chaque fonctionnaire ni de distinguer les profils sur cette base. Les résultats de ces évaluations tendent à s'aligner automatiquement sur les niveaux les plus élevés de la notation à cause de l'absence de critères pertinents d'évaluation et du manque de rigueur dans le processus.

Faute d'un système garantissant une évaluation objective, le système de rémunération demeure lié quasi-exclusivement à l'ancienneté. Globalement, les dépenses du personnel sont en évolution continue au moment où les effectifs tendent vers une stabilisation.

Et bien que les niveaux de rémunération soient en hausse continue, l'Administration marocaine ne dispose pas encore de données fiables sur l'accomplissement des fonctionnaires de leurs charges réglementaires. A ce titre, les horaires effectifs de travail demeurent largement méconnus dans la plupart des administrations.

Recommandations et pistes de réforme

A l'issue des observations et conclusions relatées dans le présent rapport, la Cour des comptes propose des pistes de réforme et émet des recommandations au sujet de chacun des éléments du système de la fonction publique.

Pour que le service public puisse poursuivre ses objectifs, la Cour recommande des actions profondes pour réhabiliter le système de valeurs à l'échelle de toute l'Administration et d'instaurer des mécanismes pour améliorer la qualité des prestations publiques.

En matière de réforme du système de la fonction publique, la Cour recommande de concevoir et de mettre en place une stratégie globale, dument déclinée en actions précises avec des objectifs priorisés, des horizons temporels réfléchis, tenant compte de l'impact budgétaire estimé et en identifiant les responsables de chaque action.

En raison du rôle essentiel des fonctionnaires dans le système de la fonction publique, la Cour appelle à une maitrise du temps de travail dans l'administration et ce, afin d'optimiser le potentiel existant en ressources humaines. Ainsi, la Cour recommande de rétablir la rigueur dans le respect du temps administratif réglementaire en mettant fin à l'impunité de l'absence irrégulière et en généralisant les systèmes de contrôle d'accès dans les différentes administrations, avec de la transparence à ce niveau.

Pour gagner en efficacité, il importe de moderniser le recrutement en s'inspirant des techniques de gestion de ressources humaines qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé et dans d'autres pays. Il s'agit d'œuvrer dans le sens d'une professionnalisation du recrutement, notamment en réduisant la pondération des conditions académiques au profit d'autres considérations liées au savoir-faire et au savoir être, nécessaires par rapport au poste cible.

Concernant le système d'évaluation, la Cour appelle à sa crédibilisation en liant l'avancement et la promotion au mérite et à la performance. A ce titre, la réforme devrait poursuivre l'objectif de rompre avec l'avancement automatique et d'inciter les fonctionnaires à s'acquitter de leurs charges avec la rigueur requise. En raison de sa place centrale dans le système de la fonction publique, l'évaluation devrait être intimement liée à la formation continue et servir véritablement de base pour la rémunération.

Une cohérence est donc à rechercher entre le système d'évaluation et de promotion et le système de rémunération. Dans la perspective d'une refonte globale, la Cour incite à pallier les principales insuffisances du système de rémunération actuel à travers l'exploitation des études déjà réalisées dans ce sens. Il s'agit, en premier lieu, de rétablir la prééminence du salaire de base et de réduire le poids des indemnités pour correspondre à leur véritable finalité.

Pour enclencher une dynamique de redéploiement des ressources humaines entre les services centraux et déconcentrés, d'une part, et entre les différents départements d'autre part, la Cour recommande de mettre en place des mesures de motivation suffisamment attractives pour garantir leur réussite afin de pallier les déséquilibres dans la répartition du personnel.

Au sujet de la fonction publique territoriale, les mesures de restructuration devraient poursuivre un double objectif : pallier les déséquilibres dans la répartition du personnel et réduire le poids de la masse salariale dans les budgets respectifs des collectivités territoriales.

De même, il est impératif d'orienter la fonction publique territoriale pour un meilleur service aux usagers. Dans ce sens, il importe d'accorder un intérêt particulier à l'organisation de l'Administration locale, à la qualité des services rendus, à l'accueil, à la célérité du traitement des dossiers, au conseil de l'usager, à la transparence et la simplification des procédures et au comportement éthique des fonctionnaires.

Le rapport sur le système de la fonction publique ainsi que sa synthèse, en langues arabe et française, peuvent être téléchargés à partir du site de la Cour des comptes « www.courdescomptes.ma ».