

1^{ERE} PARTIE : REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : FONDEMENTS ET ENJEUX

I. ELEMENTS DECLENCHEURS DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'avènement de la constitution 2011 et plus récemment les Discours Royaux, ont permis d'enclencher une réelle réflexion sur une réforme structurelle de l'Administration publique supplantant les politiques et mesures d'adaptation et d'ajustement peu concluantes pratiquées auparavant.

II. PRINCIPAUX AXES DE REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La réforme de l'Administration publique porte sur plusieurs axes phares. Elle est pilotée par le Ministère chargé de la Fonction publique et ce de façon concertée avec les départements ministériels concernés. Les principaux axes de cette réforme :

- Exploration des pistes de modernisation du système de l'Administration publique ;
- Consolidation des outils de bonne gouvernance ;
- Valorisation des ressources humaines.

III. REFORME BUDGETAIRE

La réforme budgétaire concerne principalement la maîtrise des dépenses de personnel dans l'optique de contenir l'évolution de ces dépenses et à terme les ramener de 11,5% à moins de 10% du PIB, et la mise en œuvre des dispositions de la Loi organique n°130.13 relative à la loi de Finances.

2^{EME} PARTIE : RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE MAROCAINE

I. EVOLUTION DE L'EFFECTIF DE LA POPULATION ET DU PERSONNEL CIVIL AU COURS DE LA PERIODE 2008-2018

1. Effectif et population

En 2018, et avec une population additionnelle de 3.829.000 personnes par rapport à 2008, l'effectif de la population du Royaume a atteint le nombre de 35.220.000 habitants. Le taux d'accroissement global de la population est de 12,2% par rapport à 2008, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 1,16% durant cette dernière décennie.

Au cours de la période 2008-2018, l'effectif budgétaire du personnel civil de l'Etat s'est accru globalement de 6,36%, en passant de 534.645 à 568.655, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 0,62% qui avoisine l'évolution constatée de la population active (0,7%).

2. Evolution des créations et des suppressions de postes budgétaires

L'évolution de l'effectif des fonctionnaires civils de l'Etat est la résultante de l'effet conjugué des opérations de créations et de suppressions des postes budgétaires au cours des années antérieures.

2.1 Créations des postes budgétaires

Afin de doter les départements ministériels de ressources humaines nécessaires, le gouvernement a redoublé d'efforts au cours de la dernière décennie [2008-2018] en termes de création de postes budgétaires, en créant au total 231.552 postes budgétaires auxquels s'ajoutent les 55.000 postes créés au niveau des Académies Régionales de l'Education et de la Formation (AREF) pour le recrutement des enseignants contractuels.

Au cours de la période 2008-2018, la priorité a été accordée aux départements sociaux et de sécurité. En effet, 77% des postes créés ont été affectés aux départements de l'Education, de l'Enseignement Supérieur, de l'Intérieur, de la Santé et de la Justice.

Par ailleurs, au titre de l'année budgétaire 2018, 19.315 postes budgétaires ont été créés par la loi de finances, dont 50 postes à répartir par le chef du gouvernement entre les différents départements ministériels ou institutions. Il en découle que les départements de l'Intérieur, de la Santé et de l'Enseignement Supérieur s'accaparent de 65,7% de la totalité des postes créés au titre de cette année.

2.2 Suppressions de postes budgétaires

Le nombre de postes supprimés en 2008 était de 5.461 postes, contre 19739 postes en 2016 et 22.518 postes en 2017. En 2018, ces suppressions atteindraient 12 575 postes budgétaires. Cette baisse constatée en 2018 par rapport à l'année précédente est due essentiellement à la mise en œuvre des mesures de la réforme paramétrique du régime des pensions civiles notamment le relèvement progressif, à compter du 1^{er} janvier 2017, de l'âge légal de départ à la retraite de 60 ans à 63 ans, à raison de 6 mois par an.

3. Concours d'accès à la fonction publique

Depuis l'année 2012 et jusqu'au 1^{er} semestre de 2018, il a été procédé à l'organisation de 1.562 concours pour pourvoir 103.932 postes budgétaires, à raison de 67 postes ouverts par concours.

Au titre du premier semestre de l'année de 2018, le nombre de postes mis en compétition a dépassé 12.945 postes pour 105 concours organisés, soit une moyenne de 123 postes/concours. Une moyenne nettement supérieure à celle enregistrée ces dernières années.

4. Nominations aux emplois supérieurs

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 02.12 du 17 juillet 2012, relative à la nomination aux fonctions supérieures et jusqu'à la date du 24 juin 2018, le Conseil de gouvernement a approuvé 889 nominations aux emplois supérieurs en application de l'article 92 de la Constitution.

Il ressort de l'analyse de l'évolution de la répartition de ces nominations par poste et par sexe, durant la période considérée ce qui suit :

- Depuis l'institution de la nouvelle procédure de nomination aux emplois supérieurs, le poste de Directeur demeure l'emploi le plus délibéré au conseil de gouvernement, suivi des emplois statutaires (Ingénieurs Généraux, Administrateurs Généraux, médecins Généraux et assimilés...) ;

- Le nombre des femmes nommées, par décret, aux emplois supérieurs après délibération en Conseil de Gouvernement s'élève à 106 nominations au titre de la période 2012-2018, soit un taux de féminisation de 11,92% ;
- Le poste d'Inspecteur Général est le poste le plus représentatif en nombre de femmes nommées (13,79%), suivi du poste de Directeur (13,34%) et du poste de Secrétaire Général (12,82%).

II. REPARTITION ACTUELLE DES EFFECTIFS DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ETAT

En 2018, la fonction publique marocaine dispose d'un effectif civil de 568.655 fonctionnaires. L'analyse de la structure de cet effectif permet d'avoir une appréciation sur le capital humain dont dispose l'administration publique.

1. Répartition par département

L'analyse de la répartition des effectifs budgétaires civils de l'Etat par département au titre de l'année 2018 montre une concentration de près de 90% de ces effectifs au niveau de six départements ministériels. En effet, le département de l'Education Nationale et de l'Enseignement Supérieur s'accapare 51% des ressources humaines civils de l'administration publique, suivi des départements de l'Intérieur (23%), de la Santé (9%), de la Justice (3%) et de l'Economie et des Finances (3%). Les autres départements ministériels réunis emploient 11% des fonctionnaires civils.

Le département de l'Education Nationale, qui est le premier employeur public et qui mobilise le premier budget sectoriel, a entamé un processus de réforme permettant d'améliorer l'offre scolaire en adéquation avec les moyens mobilisés et ce, conformément à la vision stratégique de la réforme de l'Ecole Marocaine (2015-2030). Dans ce sens, 55.000 enseignants ont été recrutés par les AREF par voie de contrats au titre des années scolaires 2016/17; 2017/18; 2018/19 pour répondre aux besoins urgents en ressources humaines exprimés par ce département.

2. Classement par groupes d'échelles

L'analyse de la structure de l'effectif civil de l'Etat par groupe d'échelles fait ressortir les résultats suivants :

- Une prépondérance de la catégorie des cadres constituée des fonctionnaires classés à l'échelle 10 et plus, avec un taux de 65,8%. Cette amélioration continue du taux d'encadrement, qui en 2008 avoisinait 51%, est due en grande partie aux avancements normaux et exceptionnels de grade et également aux opérations de recrutement orientées ces dernières années vers les cadres et les cadres supérieurs ;
- Les effectifs du personnel d'exécution classé aux échelles 5 et 6 et du personnel de maîtrise (échelles 7 à 9) se sont stabilisés respectivement aux alentours de 18,8% et 15,4% de l'effectif civil total.

3. Ventilation par statut

Le personnel civil de la fonction publique est régi par trois principaux types de statuts à savoir : les statuts interministériels, les autres statuts particuliers et les statuts spéciaux. Ainsi, sur un effectif civil de 555.871 fonctionnaires régis par ces trois types de statuts on a :

- Le personnel interministériel regroupant entre autres les administrateurs, les ingénieurs, les médecins, les infirmiers, les techniciens, les rédacteurs, les adjoints administratifs et les adjoints techniques représente 27%.
- 70% de cet effectif sont régis par d'autres statuts particuliers. Il s'agit de quelques catégories de fonctionnaires relevant de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires Etrangères et de la Coopération, de l'Enseignement Supérieur, de l'Education Nationale, et de l'Economie et des Finances ;
- Le personnel relevant des statuts spéciaux régissant les corps des magistrats de l'ordre judiciaire, les magistrats des juridictions financières, les administrateurs de l'Intérieur, les agents d'autorité et les fonctionnaires des deux chambres du Parlement représente une proportion de 3%.

Il découle de l'analyse de la structure du personnel interministériel, au nombre de 152.159 fonctionnaires, ce qui suit :

- Les adjoints techniques et administratifs (échelles 6 à 8) dont l'effectif s'élève à 42.010 fonctionnaires représentent 28% de l'effectif du personnel interministériel;
- Les techniciens et les rédacteurs (Echelles 8 à 11) dont l'effectif est de 24.842 représentent 16% ;
- Les infirmiers, au nombre de 28.785 représentent près de 19% des corps interministériels ;
- Les administrateurs et les ingénieurs représentent respectivement 20% (30.310 administrateurs) et 7% (11.055 ingénieurs), soit 27% du total des interministériels;
- Le nombre des médecins exerçant dans la fonction publique est de 13.098, soit près de 9% du corps interministériel et environ 2% de l'effectif global civil.

S'agissant du personnel relevant des autres statuts particuliers, et dont l'effectif s'élève à 388.816, le personnel relevant du statut particulier du personnel du MEN reste l'effectif le plus prépondérant avec une part 63,5%, suivi du personnel de sécurité avec une proportion de 23,2%.

4. Répartition par services extérieurs et services centraux

La déconcentration administrative est l'un des principaux chantiers de la réforme et de la modernisation de l'administration marocaine. Elle a pour objectif la mise en place d'un système efficace de l'organisation administrative accompagnant l'organisation territoriale décentralisée fondée sur la régionalisation avancée et également un outil principal pour la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat au niveau territorial. Dans ce cadre, une distribution équilibrée des fonctionnaires et des compétences, entre les services centraux et les services extérieurs, permet de consolider la mise en place de cette administration de proximité et de renforcer sa position comme vecteur essentiel dans la gestion locale.

Bien que le taux de la déconcentration administrative soit significatif (aux alentours de 90%), la répartition des pouvoirs et des compétences entre le central et le local reste en deçà des attentes puisqu'elle ne dépasse pas généralement un transfert d'attributions par voie de délégation de signature.

5. Répartition par tranches d'âge

L'analyse de la pyramide actuelle des âges permet d'une part, de disposer d'une visibilité en termes de prévisions des départs à la retraite, et d'autre part, de suivre l'évolution du répertoire des emplois et des compétences au sein de l'administration.

La structure des effectifs civils par tranches d'âge permet de constater que les jeunes fonctionnaires ayant moins de 35 ans constituent 26% de l'effectif global des fonctionnaires civils de l'Etat, et que les fonctionnaires appartenant aux tranches d'âge [35,50[et 50 ans et plus constituent respectivement 40% et 34%.

6. Répartition des départs à la retraite pour limite d'âge prévus pour la période 2018-2021

Au titre de la période 2018 – 2021, Les départs à la retraite pour limite d'âge cumulés prévus atteindront 49.845 départs, ce qui représentent 9% de l'effectif des fonctionnaires civils.

7. Répartition par genre

Malgré le progrès enregistré dans les conditions d'emploi de la femme au sein de l'administration publique, la consolidation de la parité homme-femme demeure un objectif prioritaire du gouvernement autour duquel doivent se concentrer les efforts des différents intervenants.

Actuellement, Le taux de féminisation dans l'administration est de 34,7% contre 65,3% pour les hommes. L'analyse du degré de représentativité féminine selon trois indicateurs reflète ce qui suit :

- **Par rapport à l'effectif civil total de la fonction publique**, l'effectif féminin est concentré à près de 90% au niveau de six départements ministériels à savoir l'Education Nationale, la Santé, l'Intérieur, la Justice, l'Enseignement supérieur et l'Economie et Finances.
- **Par rapport à l'effectif global des femmes de la fonction publique**, deux départements à caractère social emploient près de 72% à savoir l'Education Nationale (56,5%) suivi du ministère de la Santé avec un taux de 15,5%.
- **Comparé à l'effectif civil masculin au sein de chaque département**, l'analyse de la répartition des effectifs des femmes révèle que :
 - L'effectif féminin du personnel de la Santé est de 61,2% contre un effectif masculin de 38,8% ;
 - 43,7% de l'effectif du personnel de la Justice sont des femmes ;
 - Pour les départements de l'Education Nationale, de l'Economie et Finances et l'Enseignement supérieur, les taux d'emploi féminin sont respectivement de 39,9% ; 38,8% et 34,2%.

8. Répartition par région

La régionalisation avancée adoptée par le Maroc constitue un choix stratégique pour instaurer un nouveau mode de gouvernance territoriale, avec de nouvelles régions dotées de ressources humaines et matérielles propres, et appelées à être des locomotives d'un développement intégré et durable dans tous les domaines. Cependant, la répartition actuelle des fonctionnaires civils de l'Etat par région fait apparaître de grandes disparités. En effet, près de 70% du personnel civil de l'Etat est concentré dans cinq régions :

- Rabat–Salé–Kénitra : 23% ;
- Casablanca–Settat : 15% ;
- Fès–Meknès et Tanger–Tétouan–Al Hoceima : 11%
- Marrakech–Safi : 10%.

La disparité constatée entre les régions en termes de répartition des ressources humaines pose la question sur la capacité de ces effectifs d'assurer la gestion des services administratifs destinés à une population en pleine mutation économique et sociale.

Ainsi, et afin d'accompagner et de réussir le chantier de la régionalisation avancée, le gouvernement prépare un projet de charte sur la déconcentration administrative devant fixer les règles générales de l'organisation administrative et financière des services déconcentrés de l'Etat et en particulier les principes

encadrant les relations de ces services avec les collectivités territoriales et les organismes qui en relèvent.

3^{EME} PARTIE : DEPENSES DE PERSONNEL

La composante des dépenses de personnel représente une part majeure des dépenses des administrations publiques avec plus de 33% du budget général. Du fait du poids et de la dynamique des dépenses publiques, la maîtrise de leur évolution constitue un enjeu primordial de la maîtrise de la dépense publique.

I. DEPENSES DE PERSONNEL AU COURS DE LA PERIODE 2008-2018

Entre 2008 et 2018, les dépenses de personnel sont passées de 70,29 MMD à 108,85 MMD, soit, une évolution de 55% sur la période.

Deux phases peuvent être distinguées au cours de ces dix dernières années :

- **Avant 2012** : où la croissance était forte, 8,31% en moyenne annuelle et résulte essentiellement de l'exécution des décisions des révisions salariales prises dans le cadre du dialogue social en faveur du personnel de l'Etat.
- **2012-2018** : où la progression des dépenses de personnel a ralenti (2,01% en moyenne par an). Ce ralentissement est dû en partie à l'effet conjugué des suppressions des postes budgétaires suite aux départs à la retraite et des mesures prises par le gouvernement tendant à maîtriser l'évolution des dépenses de personnel .

1. Evolution du ratio des dépenses de personnel par rapport au Produit Intérieur Brut (PIB)

Depuis 2008, le ratio des dépenses de personnel par rapport au PIB a enregistré une évolution moyenne annuelle autour de **10,41%** (compte non tenu des cotisations patronales au titre de la retraite et la couverture médicale). Cependant, cet indicateur demeure élevé comparativement à celui enregistré dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA), avec un taux de 9,67%, et également dans les pays de l'OCDE, où ce ratio ne dépasse pas en général 10%.

2. Evolution du ratio des dépenses de personnel par rapport au Budget Général (BG)

Considérées comme le premier poste de la dépense publique, les dépenses de personnel représentent 33,39% du Budget Général en 2018, et sur la période 2008-2018, en moyenne 33,37% des dépenses du BG ont été affectés au paiement des salaires des fonctionnaires.

3. Evolution du ratio des dépenses de personnel par rapport au Budget de Fonctionnement

Durant la période 2008-2018, les crédits affectés aux dépenses de personnel représentent plus que la moitié du budget de fonctionnement avec une moyenne de 53,44% par an.

4. Evolution du ratio des dépenses de personnel par rapport aux Recettes Ordinaires

Sur la période 2008-2018, la part des recettes ordinaires affectée aux dépenses de personnel a atteint une moyenne de 39,59% par an. En 2018, cette proportion atteint 46,34%. Cette situation réduit les

marges au niveau du Budget de fonctionnement et limite ainsi les possibilités de réallocation des crédits au profit du budget d'investissement.

II. SITUATION DES DEPENSES DE PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE AU TITRE DE L'ANNEE 2018

1. Ventilation des dépenses de personnel civil par départements

La ventilation par département des dépenses de personnel de l'Etat, au titre de l'année 2018, montre que près de 90% des dépenses de personnel civil de l'Etat sont concentrées au niveau de six départements, à savoir celui de l'Education Nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique avec 52,4%, suivi de l'Intérieur avec 17,7% et les Ministères de la Santé, la Justice et l'Economie et finances et les Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale ,avec 9,9%, 4,6%, 2,8% et 2,7% respectivement. Les autres départements consomment près de 10%.

La concentration des dépenses de personnel et des effectifs dans certains départements (Education Nationale, Intérieur, Santé...) est le résultat logique de la nature et de la sensibilité des missions **incompressibles** assignées à ces départements.

2. Ventilation des dépenses de personnel civil par région

La répartition par région des dépenses de personnel civil et du PIB permet de vérifier le lien pouvant avoir lieu entre l'affectation des ressources humaines au niveau de chaque région et la contribution de cette dernière à la production nationale. Il en découle les principales constatations suivantes :

- 71,25% des dépenses de personnel sont concentrées dans les régions de Rabat-Salé-Kenitra, Casa-Settat, Fès-Meknès, Tanger-Tétouan-Al Hoceima et Marrakech-Safi ;
- La région de Rabat-Salé-Kenitra, dont la contribution au PIB est de 16,3%, s'accapare près de 23,5% des dépenses du personnel. Cette concentration est due essentiellement au regroupement des départements centraux dans la ville de Rabat ;
- La corrélation est non observée entre la répartition des dépenses du personnel par région et la contribution au PIB. En effet :
 - Au niveau de la région de Casa-Settat, pôle économique de premier rang, où la part au PIB est la plus élevée (32%) et qui compte une population importante, les dépenses de personnel ne représentent que 16,23% ;
 - Les quatre régions de Casablanca-Settat, de Tanger-Tétouan-Al Hoceima, Fès-Meknès et Marrakech-Safi ont créé 70% de la richesse nationale, et s'accaparent 47,75% de la masse salariale globale, alors que les huit autres régions absorbent 52,25% de cette masse salariale mais ne contribuent que de 32% au produit intérieur brut.

3. Ventilation des dépenses de personnel par échelle

L'analyse de la répartition des dépenses de personnel au titre de l'année 2018 par groupe d'échelles fait ressortir les résultats suivants :

- Les salaires du personnel classé aux échelles 5 et 6 (personnel d'exécution) représentent 13,41% du total des dépenses du personnel ;

- La charge salariale du personnel de maîtrise (fonctionnaires classés aux échelles 7 à 9) représente 17,71% de la masse totale ;
- Les salaires destinés aux cadres et cadres supérieurs de l'Etat (personnel classé aux échelles 10 et plus) absorbent 68,88% de la masse globale. Cette forte concentration résulte essentiellement de l'accélération du rythme des avancements de grade et du recrutement massif des cadres durant ces dernières années.

4. Principaux indicateurs relatifs aux niveaux des salaires dans la fonction publique au titre de l'année 2018

4.1 Salaire net mensuel moyen dans la fonction publique

Le salaire mensuel net moyen dans la fonction publique a augmenté de 32,44% entre 2008 et 2018 en passant de 5.650 DH à 7.549 DH, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,94%.

4.2 Salaire mensuel net moyen par département

En 2018, le salaire moyen net enregistré au sein du département de l'enseignement supérieur s'élève à 14.278 dirhams contre 11.060 ; 9447 ; 8 318 ; 7 544 et 6 099 DH constatés respectivement au niveau des départements de la Justice, la Santé, l'Education Nationale, l'Economie et Finances et l'Intérieur.

4.3 Salaire net moyen par groupes d'échelles

La structure du salaire mensuel net moyen par groupes d'échelles se présente, en 2018, comme suit :

- Personnel d'exécution classé aux échelles 5 et 6 : 4.223 DH ;
- Personnel de maîtrise classé aux échelles 7 à 9 : 5.216 DH ;
- Catégorie des cadres et cadres supérieurs (échelle 10 et plus) : 9.332 DH.

4.4 Répartition des fonctionnaires civils de l'Etat par tranche de salaire

L'analyse de la répartition des fonctionnaires civils de l'Etat par tranche de salaire fait ressortir les constats suivants :

- 10,11% des fonctionnaires civils de l'Etat perçoivent une rémunération nette mensuelle variant entre 3.000 DH (salaire minimum) et 4.000 DH ;
- Près de 36,25% des fonctionnaires bénéficient d'un salaire mensuel net inférieur ou égal à 6.000 DH ;
- 58,48% des fonctionnaires civils de l'Etat perçoivent des salaires mensuels nets entre 6.000 DH et 14.000 DH ;
- Près de 2% des fonctionnaires ont des salaires dépassant 20.000 DH/mois.

4.5 Salaire minimum

Suite aux décisions prises dans le cadre des différentes sessions du dialogue social, le salaire minimum a connu des révisions importantes en passant de 1.736 DH en 2008 à 2.800 DH en 2011 pour atteindre 3.000 DH en 2014.

III. EXECUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL

1. Exécution des dépenses de personnel au titre de l'année 2017

1.1 Analyse rétrospective des dépenses de personnel

Avec un taux de réalisation de 98% par rapport aux prévisions de la Loi des Finances 2017, le montant des dépenses du personnel réellement servi au titre de cette année s'est stabilisé aux alentours de 104,598 MMDH (91,465 MMDH payés par la Direction des Dépenses de Personnel (DDP) et 13,133 MMDH payés par les autres comptables des réseaux de la TGR) contre 104,9 MMDH en 2016, soit une diminution légère de -0,29%. L'objectif est d'atteindre un taux de réalisation de 100% dans les années suivantes en s'appuyant sur les efforts déployés dans ce sens par les différents ordonnateurs et les services concernés du Ministère de l'Economie et des Finances dans le cadre de la mise en application du principe de « la limitativité des crédits du personnel ».

1.2 Composante de régularisation des avancements de grade et d'échelon

Les régularisations servies au titre des avancements de grade et d'échelon en 2017 ont totalisé une enveloppe de 2.587 MDH, soit 2,5% des dépenses du personnel. Les avancements de grade ont représenté 45,7% de cette enveloppe.

1.3 Composante des retenues réglementaires

Au titre de l'année 2017, les retenues réglementaires au titre de l'Impôt sur le revenu et au titre des cotisations sociales ont atteint 21,06 milliards de dirhams, soit respectivement 8.333 MDH et 12.731 MDH et représentent 20,19% des dépenses du personnel servies par la DDP.

2. Exécution des dépenses de personnel au titre de la période Janvier-Août de l'année 2018

L'exécution des charges de personnel sur les 8 premiers mois de l'année 2018 s'est établie à 70,53 milliards de dirhams, dont près de 61,43 milliards ont été servis par la Direction des Dépenses de Personnel (DDP) et 9,1 milliards de DH par les comptables des réseaux de la TGR.

A cet égard, il y a lieu de constater que l'exécution des dépenses de personnel pendant les 8 premiers mois est conforme aux prévisions de la Loi de Finances de l'année 2018.