

La refonte du système de rémunération dans l'administration publique marocaine, un nouveau paradigme managérial

The overhaul of the remuneration system in the Moroccan public administration, a new managerial paradigm

AALLALI Rachida

Enseignant chercheur

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion de Casablanca

Université Hassan II

Laboratoire d'Analyses Marketing et Stratégiques des Organisations

r.aallali@encgcasa.ma

Résumé

La refonte du système de rémunération dans l'administration publique marocaine intervient dans le cadre d'une réforme globale de la gestion des ressources humaines dont l'ambition est d'instaurer un système de gestion motivant, attractif, moderne et équitable. La réussite d'une telle réforme nécessite un cadre juridique cohérent, un engagement et un portage politique fort et transversal et également l'opérationnalisation des outils modernes de la GRH, en particulier l'évaluation de la performance. Néanmoins, le système d'évaluation, dans la fonction publique, positionne chacun au sommet et ne permet pas de récompenser les compétences réellement détenues et mobilisées dans l'exercice d'un emploi.

Mots clés

Rémunération individualisée, logique compétence, évaluation de la performance, équité salariale.

Abstract

The overhaul of the remuneration system in the Moroccan public administration comes as part of a comprehensive reform of human resources management, the ambition of which is to establish a motivating, attractive, modern and fair management system. The success of such a reform requires a coherent legal framework, a strong and transversal political commitment and support, and also the operationalization of modern HRM tools, in particular performance evaluation. However, the evaluation system in the public service positions everyone at the top and does not reward the skills actually held and used in the performance of a job.

Keywords

Individualized compensation, competence logic, performance evaluation, pay equity.

Introduction

Le Maroc a initié une profonde réforme de son administration s'articulant autour d'objectifs ambitieux et concrétisée par le Programme d'Appui à la Réforme de l'administration Publique (PARAP). Cette ambition de modernisation de l'Administration marocaine s'inscrit dans un mouvement international de réforme lié à de nouveaux modes de fonctionnement des administrations et dont le trait majeur est d'introduire une plus grande efficacité dans les méthodes de gestion. La modernisation des administrations se pose comme la pierre angulaire de la maîtrise budgétaire, de l'efficacité des services rendus aux administrés et de l'attractivité d'un pays dans son ensemble.

La refonte du système de rémunération traduit une réelle audace réformatrice puisque celle-ci conduit non pas à un ajustement du système mais à un changement de ses principes mêmes. Cette volonté de rémunérer l'emploi effectivement occupé par un fonctionnaire ainsi que la performance et non plus l'appartenance à un corps, à un grade voire l'ancienneté, est une ambition partagée par de nombreux pays. **Quelles sont les limites du système de rémunération actuel? Quels sont les objectifs de la refonte du système de rémunération ? Quelle est la méthodologie adoptée ? Quelles sont les conditions de réussite de cette nouvelle approche de gestion ?** Pour répondre à cette problématique, nous avons adopté une démarche qualitative basée sur :

- ✕ une analyse documentaire qui a porté sur :
 - le statut général de la fonction publique ;
 - les principaux textes juridiques portant sur la rémunération, l'évaluation, la promotion etc ;
 - le rapport de l'étude sur la refonte du système de rémunération finalisée en 2012 ;
 - la nomenclature commune de classification des emplois ;
 - le Référentiel des Emplois et des Compétences commun de l'administration
- ✕ et des entretiens avec les responsables du département de la fonction publique.

1. Le système de rémunération des fonctionnaires

1.1. Bref aperçu sur les dispositions juridiques de la rémunération dans la fonction publique

Conformément au statut général de la fonction publique (SGFP), la rémunération des fonctionnaires comprend le traitement, les prestations familiales et toutes autres indemnités ou

primes instituées par les textes législatifs ou réglementaires¹. La grille indiciaire générale définit les indices servant au calcul du traitement de base pour chaque échelle associée ou assimilée à un grade et échelon concerné. La grille indiciaire générale de rémunération est composée de 7 échelles (5 à 11). Chaque échelle est divisée en 10 échelons. Les échelles 10 et 11 comportent un échelon exceptionnel. Certains corps comptent une échelle 12 et 13.

La grille indiciaire instituée par le décret du 8 juillet 1963 a subi de nombreuses évolutions au gré des revendications des différents corps². Aussi la multiplication du régime indemnitaire a fait disparaître la prééminence du traitement de base dont la part dans la rémunération du fonctionnaire a été ramenée à 29,2 %.

Le statut général ne prévoit pas de dispositions relatives à l'actualisation de la grille indiciaire ce qui conduit aujourd'hui à la multiplication des types d'indemnités. En marge de la grille indiciaire, il existe des classements indiciaires particuliers pour certains grades non associés à des échelles de rémunération (Statuts particuliers du corps des ingénieurs et d'architectes, du corps des agents d'autorité,...). Par l'adoption conjointe de trois mesures : la suppression des échelles de 1 à 4, la baisse de l'impôt sur le revenu et l'augmentation du quota relatif au reclassement qui a atteint 33% en 2012, le salaire minimum dans la fonction publique a augmenté de 48%³. Ces initiatives ont permis la réduction des écarts de salaires au sein de la fonction publique, de 30 à 16 fois.

1.2. Analyse du système de rémunération actuel

Le système actuel de rémunération dans la fonction publique marocaine porte encore la marque de pratiques traditionnelles : progression des rémunérations à l'ancienneté, découplage entre rémunération et performance, tradition consistant à verser des primes, notamment statutaires, bonus et avantages matériels. Situation qui abouti au fait que les rémunérations effectives peuvent contenir jusqu'à 80% d'éléments variables. Un pas significatif a été franchi en 2007 avec l'incorporation dans les salaires de base de divers avantages en nature consentis aux agents de la fonction publique⁴.

Les contraintes budgétaires sont fortes mais ne doivent pas constituer un obstacle à la refonte du système de rémunération. La situation actuelle est marquée par une perte de cohérence entre le système de carrière et le système de rémunération. Les régimes

¹ Article 26 du SGFP.

² Cahier des prescriptions spéciales de l'appel d'offres ouvert sur offre de prix n° 01/2008, « étude de conception d'un nouveau système de rémunération dans la fonction publique marocaine ».

³ Déclaration du Ministre de l'Economie et des Finances « Nizar Baraka » devant la chambre des représentants le 06 aout 2012.

⁴Aucune considération n'est prise pour rémunérer l'acquisition de compétences requises (base de rémunération au recrutement), ni le type de parcours professionnels (base de promotion). La rémunération ne repose pas sur des critères pertinents, dans la mesure où les principaux déterminants de la part indemnitaire d'un agent ne sont liés ni au poste occupé ni à sa valeur professionnelle, mais au corps auquel il appartient.

indemnitaires ont pris une place de plus en plus importante au détriment des grilles indiciaires. Cette politique a conduit à accroître les inégalités et les écarts se sont creusés entre les ministères. Le système actuel ne permet pas de moduler la rémunération des agents en fonction de leur valeur professionnelle et de leur engagement individuel.

La rémunération reste sans rapport avec les compétences car, dès le départ, la classification catégorielle fondée sur le principe « à formation égale, rémunération égale » renvoie à une seule variable de choix, à savoir rémunérer un niveau d’instruction. Quant aux révisions ultérieures, les centres de responsabilités compétents en matière de rémunération ont privilégié, selon les cas, différentes approches : aménagement ou réaménagement statutaire pour faire face à la pression d’un corps organisé ou faciliter le recrutement de cadres appelés à assurer des activités nouvelles, revalorisation du régime indemnitaire face à des revendications sectorielles, recours à des promotions exceptionnelles généralisées pour faire face à des revendications syndicales et enfin, revalorisation du point indiciaire pour assurer la majoration du traitement de base. Les objectifs de rémunération devant fonder le développement durable de l’administration (la compétence, la performance et la qualité) ont été les grands absents aussi bien, dans l’aménagement initial du système que dans ses réaménagements ultérieurs.

Poussé par la surenchère des revendications et la logique des comparaisons entre corps, le système indiciaire a fini par se démultiplier par le jeu de démultiplication des corps, des grades et des échelons, engendrant pour résultat une structure de rémunération complexe et surtout très dense. La prolifération des statuts particuliers, qui a mis en échec l’ensemble de ces principes, notamment par le système indemnitaire, s’est faite en dehors de tout principe ou critère aboutissant à un système incohérent dans sa structure et désarticulé par rapport à la finalité du service public.

2. La refonte du système de rémunération

2.1. Le contexte de la refonte du système de rémunération

Le PARAP est composé de quatre axes d’intervention prioritaires⁵ :

- ✕ Le renforcement de l’efficacité de l’administration dans la gestion des ressources budgétaires,
- ✕ L’amélioration de l’efficacité de l’administration dans la gestion des ressources humaines,
- ✕ La maîtrise de l’évolution de la masse salariale,
- ✕ La simplification des procédures et formalités administratives.

⁵ Rapport d’achèvement du programme d’appui à la réforme de l’administration publique phase I (PARAP I) Juin 2006.

Ces quatre axes d'intervention étaient déclinés en chantiers à conduire et, concernant le renforcement de l'efficacité de l'administration dans la gestion des ressources humaines, quatre sous objectifs avaient été identifiés comme décisifs dans la réussite de la transformation de l'administration Marocaine :

- ✖ L'élaboration de Référentiels des Emplois et des Compétences (REC) associés à la Gestion Prévisionnelle des Emplois et de Compétences (GPEC) ;
- ✖ L'informatisation de la gestion du personnel ;
- ✖ La conception d'un nouveau système de rémunération motivant, équitable, transparent et rémunérant l'emploi réellement exercé en tenant compte de la performance des agents dans la réalisation des objectif définis par l'administration ;
- ✖ La révision des modalités de recrutement, de mobilité, d'évaluation, de promotion et de formation des agents de l'Etat.

Nombre de ces chantiers ont été lancés ou menés à leur terme à l'instar de l'étude de conception d'un nouveau système de rémunération.

2.2. Les objectifs de ce nouveau paradigme de rémunération

L'administration marocaine se réforme depuis plusieurs années avec pour but essentiel d'améliorer l'adéquation entre ses ambitions, ses moyens et ses leviers d'action. Ce mouvement de réforme exige de fait que la gestion des ressources humaines dans les administrations évolue et s'adapte afin de se poser comme un levier de changement moteur, catalyseur symbolique de la modernisation des secteurs publics. L'étude de la refonte du système de rémunération poursuit cet objectif ambitieux tant par le nombre de fonctionnaires que par la force du changement qu'elle implique. Rémunérer l'emploi effectivement occupé ainsi que la performance individuelle ne constitue en rien une simple solution technique et juridique. Cette réforme est l'un des plus grands projets de changement de l'administration de par le renversement de paradigme qu'elle emporte.

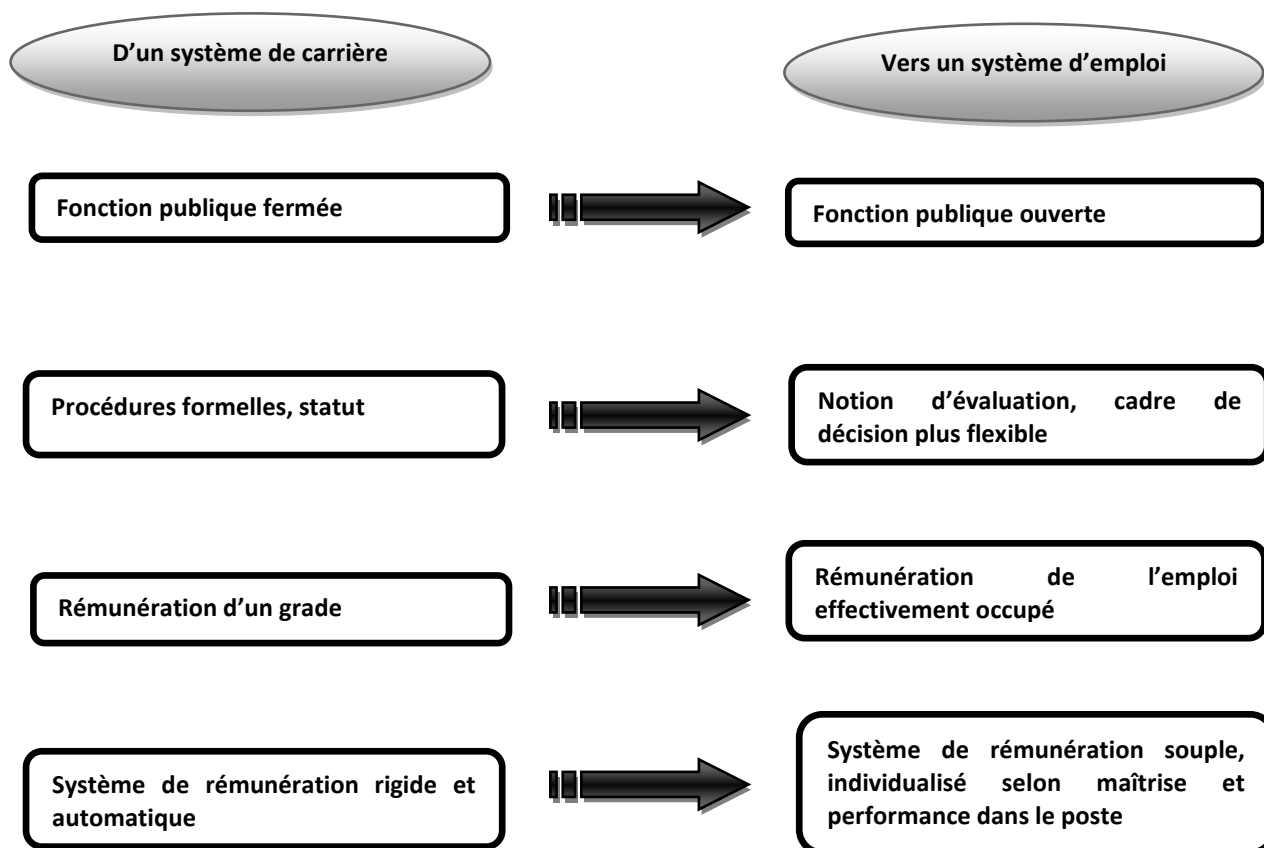


Figure n° 1 : Philosophie de la refonte de rémunération⁶

Cette nouvelle philosophie traduit expressément les grandes ambitions du système de rémunération et permet de préciser aux fonctionnaires ce que souhaite rémunérer l'administration et donc les comportements attendus de chacun d'eux. L'objectif ultime est de répondre aux exigences liées aux enjeux d'une administration moderne devant contribuer à la compétitivité et au développement du pays.

2.3. Les principes méthodologiques adoptés

Assurer le passage d'un système basé sur le grade et l'ancienneté vers un système rémunérant l'emploi effectivement occupé requiert d'introduire, au préalable, l'ensemble des outils nécessaires à tout dispositif de rémunération efficace. Ces pré-requis se posent comme indispensables à la mise en place d'un nouveau dispositif.

⁶ Cahier des prescriptions spéciales de l'appel d'offres ouvert sur offre de prix n° 01/2008, « étude de conception d'un nouveau système de rémunération dans la fonction publique marocaine ».

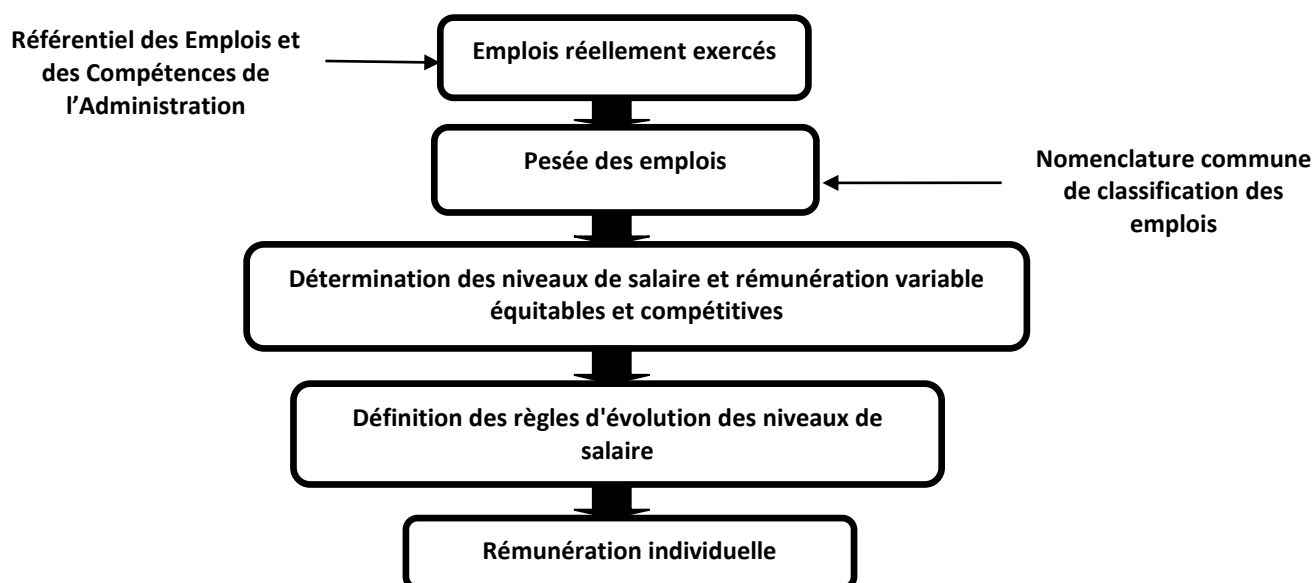
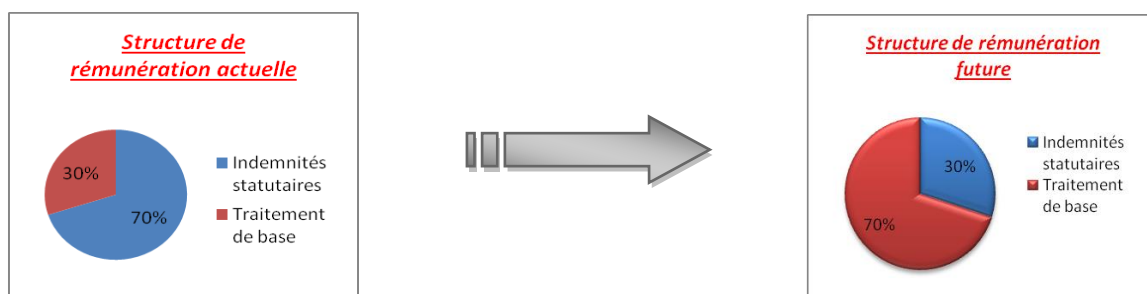


Figure n° 2 : Méthodologie de la refonte de rémunération⁷

Conscient des pré-requis à tout système de rémunération visant à rémunérer l'emploi effectivement occupé, le département de la fonction publique a adopté une démarche rigoureuse pour l'élaboration des outils nécessaires. Cette démarche s'est traduite par la définition d'un répertoire commun des emplois de l'administration publique et l'élaboration d'une méthode de classification critérielle (Nomenclature commune de classification des emplois), outils qui constitueront le socle du nouveau système de rémunération. L'étude s'est basée sur le principe de restructurer la rémunération de manière à rétablir la prééminence du traitement de base en y intégrant la quasi-totalité du régime indemnitaire. Cette approche devant permettre le passage à une approche globale des augmentations salariales, fondée sur le traitement de base et embrassant l'ensemble des personnels de l'Etat⁸. Les principales conséquences en termes de rémunération s'illustrent de la façon suivante :



⁷ Cahier des prescriptions spéciales de l'appel d'offres ouvert sur offre de prix n° 01/2008, « étude de conception d'un nouveau système de rémunération dans la fonction publique marocaine ».

⁸ Rapport sur la conception d'un nouveau système de rémunération dans l'administration publique marocaine.

La disparition de la notion de grade pour une prise en compte de l'emploi occupé ainsi que la façon de l'occuper permettent d'aborder la refonte de la rémunération individuelle sans les contraintes liées à la structure indiciaire. Ainsi, la base de reconfiguration de la rémunération individuelle dans un nouveau salaire lié à l'emploi repose, dès lors, sur l'ensemble des éléments de la rémunération individuelle soumis à cotisation CMR.

Pour des raisons d'équilibre des finances publiques et plus spécifiquement d'équilibre du régime des pensions, le rapport de l'étude préconise que l'intégration d'indemnités fonctionnelles dans le salaire est à éviter autant que possible. Elle pourra concerner des populations où l'on observe une réelle distorsion entre rémunération statutaire et fonctionnelle. Cet arbitrage devra également être considéré au regard des impacts induits sur le régime des pensions.

Un autre principe essentiel de la reconfiguration de la rémunération individuelle porte sur le maintien de la rémunération individuelle du fonctionnaire. En effet, cette réforme ne saurait être envisagée sans le maintien à minima de la rémunération individuelle historique. D'ailleurs, sur ce point, le Statut Général de la Fonction publique précise qu'aucun fonctionnaire ne peut subir une baisse de rémunération.

3. Quelle efficacité de ce nouveau dispositif ?

L'ensemble des dispositifs mis en place par le département de la fonction publique représentent des outils indispensables pour le management des RH et pour offrir une visibilité sur les emplois de la fonction publique marocaine, les compétences et les conditions d'accès associées. Les expériences des autres pays (Finlande, Danemark etc) démontrent l'importance de la concertation et d'une démarche participative dans la conception de ces dispositifs.

Nos critiques ne portent pas sur les dispositifs adoptés mais plutôt sur la manière dont ils sont gérés. En effet, la transition vers cette gestion fondée sur la logique compétence dans l'administration publique marocaine est un processus de longue haleine qui se heurtera certainement à beaucoup de résistance. C'est pourquoi, il faut laisser le temps nécessaire pour une meilleure appropriation de la démarche de modernisation de la GRH et un usage optimal des différents outils.

Le REC commun a été élaboré en 2006 et la nomenclature de classification des emplois en 2007. Le REC commun n'a pas pu bénéficier d'un appui de haut niveau pour le reconnaître autant qu'outil opérationnel et officiel sur lequel seront fondées les démarches métiers de chaque ministère. La nomenclature de classification, quant à elle, n'a pas pu intégrer les spécificités des différents services de l'Etat alors qu'à cette date, les départements ministériels ne disposent pas tous du REC.

L'étude de la refonte du système de rémunération a été réalisée sans l'implication des partenaires sociaux. Le scénario adopté en matière d'individualisation de la rémunération a été conçu sur une base de données des fonctionnaires du département de la fonction publique et ne représentant pas ainsi tous les corps et les statuts de la fonction publique.

La gestion des ressources humaines de la fonction publique est fondée sur l'évolution dans la hiérarchie administrative. La principale limite réside donc dans la nature même du système construit sur la base d'une évolution de grade et non sur l'occupation successive d'emplois. La difficulté est que cette logique administrative, de par son assise juridique et historique, marque de son empreinte à la fois le mode de gestion et la culture de l'administration ainsi que des administrés qui expriment une sensation de blocage professionnel. Le statut général de la fonction publique a connu plusieurs modifications. Toutefois, pour relever les défis à venir, il sera nécessaire d'y introduire d'autres amendements voire une refonte globale pour réussir la transition vers un système de gestion des emplois.

Certes, on ne peut pas nier les efforts fournis par le département de la fonction publique à travers les différents projets de valorisation du capital humain (RECA, parcours professionnel...). Cependant, les dispositifs existant ne permettent pas de garantir la cohérence et la convergence des politiques sectorielles ainsi que la transition vers un nouveau paradigme managérial. En effet, si l'on veut parvenir à créer les bonnes conditions pour la modernisation de l'administration publique, il faut développer une réflexion visant à considérer les dispositifs publics comme un tout. Une bonne gouvernance de la réforme administrative requiert un mode de management transversal axé sur l'inter-ministériarité. C'est notamment le rôle du département de la fonction publique qu'il faut renforcer et légitimer.

Conclusion

La réussite d'une nouvelle approche de rémunération et l'instauration d'une logique compétence, au sein de l'administration publique marocaine, nécessitent la définition d'un mode de gestion participatif et transversal. C'est pourquoi, nous proposons, pour un système efficace, un mode de gestion visant à anticiper et à gérer le changement, fondé sur une approche pluri acteur (partenaires sociaux, responsable RH, managers de proximité et hauts responsables), sur le renforcement du rôle des gestionnaires RH et bénéficiant d'un portage politique fort. La conduite du changement est un enjeu majeur dans la mise en œuvre de programmes complexes et transversaux comme celui de l'individualisation de la

rémunération. Or le changement n'est pas un processus naturel, il doit être préparé, anticipé et accompagné. Maîtriser le processus de transformation et réduire les facteurs de rejet du changement devient une condition de performance du système.

Bibliographie

Documents officiels

- Le Référentiel des Emplois et des Compétences communs aux Administrations Publiques ;
- Le guide méthodologique de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- Le guide méthodologique de la classification des emplois de l'administration publique ;
- La nomenclature de classification des emplois de l'administration publique ;
- Rapport sur la conception d'un nouveau système de rémunération dans l'administration publique marocaine ;
- Le dahir n° 1-58-008 du 4 chaabane 1377 portant sur le statut général de la fonction publique.