

**LE PROGRAMME DE DEPART VOLONTAIRE DE
LA FONCTION PUBLIQUE MAROCAINE**

REALISE PAR

Khalid BEN OSMANE

Enseignant Chercheur à l'Ecole Nationale d'Administration

Rabat, 22 avril 2005

TABLE DES MATIERES

1. CONTEXTE.....	3
2. LE CADRE DE REFERENCE	4
3. LE PROFIL DEMOGRAPHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	5
4. LE PROGRAMME DE DEPART VOLONTAIRE.....	11
4.1. La première expérience de départ volontaire.....	11
i. Les dispositions	11
ii. Les résultats et les enseignements	11
4.2. La mise en place du nouveau programme	11
4.2.1. Population éligible	12
4.2.2. Indemnité de départ.....	13
4.2.3. Impact et scénarios prévisibles	13
5. LE CONTENU DU PROGRAMME « INTILAKA ».....	16
5.1. Les objectifs	16
5.2. Les caractéristiques	16
5.3. Les populations ciblées	17
5.4. L’organisation	18
5.5. La procédure mise en place.....	18
5.6. Les mesures d’accompagnement	19
6. L’EVALUATION PRELIMINAIRE DU PROGRAMME	20
6.1. Analyse des premiers résultats.....	20
6.2. Les attentes du programme	20
7. CONCLUSION.....	24
<i>Annexe 1. Fiche sur le Financement des projets d’investissement réalisés par les fonctionnaires bénéficiaires.....</i>	<i>25</i>
<i>Annexe 2. Fiche sur l’assistance technique</i>	<i>26</i>
<i>Annexe 3. Schéma de la procédure de départ volontaire.....</i>	<i>27</i>

1. CONTEXTE

Sous diverses appellations, la recherche de l'équilibre entre les recettes et les dépenses publiques est toujours d'actualité dans l'ensemble des pays et particulièrement les pays en développement. Ceux-ci tentent ainsi de faire face à la pénurie des ressources financières tout en répondant aux exigences croissantes, anciennes et nouvelles, des populations. Cette équation difficile à résoudre est à l'origine de toutes les réformes administratives. Le recentrage du rôle et des fonctions de l'État et l'amélioration de la performance des administrations en sont les pierres angulaires.

Récurrentes depuis 20 ans, les réformes des administrations publiques ont aujourd'hui pris la mesure de leurs échecs et de leurs réussites. Les initiatives et les débats qu'elles suscitent sont plus que jamais aux couleurs nationales. Celles, dans chaque pays, de l'histoire des relations entre l'État et les citoyens et du crédit que ceux-ci accordent à la notion de «service public ».

La fonction publique est objet aujourd'hui de toutes les critiques ouvertes, justifiées ou non, sur non seulement son efficacité mais surtout sur sa taille et ses dépenses. Un retour de l'histoire, remet en question le rôle social de l'administration dans la création de l'emploi.

C'est alors que les pressions multiples tendent à chercher les moyens de compression des effectifs et à rationaliser l'utilisation des ressources humaines.

L'une des formules prisées, aujourd'hui, est la planification des ressources humaines, dite *downsizing* en anglais ou plus astucieusement départ volontaire à la retraite. Plusieurs pays expérimentent désormais cette voie.

L'Etat marocain n'a pas été du reste. Il a pris la résolution de « dégraisser » un secteur public pléthorique, de stabiliser une masse salariale en hausse constante et qui se développe annuellement de 2,5% à 3 % (le coût pour le Trésor public est de l'ordre de 12,8% du PIB pour l'année 2005). Lors du lancement de la campagne de communication sur l'opération, l'objectif était bien clair : l'investissement. Le Ministre de la Modernisation des Secteurs Publics veut en faire « *une opportunité pour les fonctionnaires désireux d'entreprendre des activités dans le secteur privé et de prendre ainsi un nouveau départ dans leur vie professionnelle* ».

Il faut reconnaître que l'expérience de départ volontaire se trouve à mi chemin aujourd'hui puisqu'elle ne s'achève que le 30 juin 2005. Il peut

donc s'avérer très tôt pour en faire une illustration ni en tirer des enseignements. Cependant, l'envergure qu'elle a prise au niveau national et l'effet de remise en cause de tout un mode de gestion des affaires publiques en fait une pratique intéressante à l'étude. Même s'il est prématuré de procéder à une évaluation de l'opération en terme d'impact ou d'efficacité, l'appréciation peut porter sur la pertinence, l'utilité, la cohérence et la durabilité.

Dans le présent rapport, il s'agit de passer en revue les éléments marquants de cette expérience, en faisant ressortir ses premiers résultats directs et indirects.

2. LE CADRE DE REFERENCE

Depuis les années 80, un vaste programme d'ajustement structurel ayant pour objectif le rétablissement de la stabilité du cadre macroéconomique a largement marqué l'évolution de l'économie du Maroc. Cette stabilité s'est accompagnée d'une accentuation du caractère libéral de l'économie et une ouverture active sur l'extérieur, suivies d'un désengagement progressif de l'Etat au profit des opérateurs privés.

Dans ce cadre, l'administration marocaine a connu de nombreuses réformes au cours de cette décennie. Des expériences innovantes ont été menées dans de nombreux domaines. Cependant, malgré de nombreux acquis, l'action de l'administration et son mode de fonctionnement font l'objet de critiques tant de la part de ses usagers que de la part de la société civile.

La conviction est de plus en plus partagée que les réformes que connaissent les institutions politiques du pays ne peuvent réellement produire leur effet que dans la mesure où l'Etat dispose d'une administration publique moderne et capable de relever les nouveaux défis. Ces défis consistent à :

- remettre en ordre les structures administratives;
- consolider et renforcer le processus de décentralisation et de déconcentration ;
- lutter contre la complication et les lenteurs administratives;
- combattre tout agissements contraires à l'éthique;
- instaurer de nouveaux rapports entre l'administration et les citoyens;
- redéfinir la gestion des ressources humaines dans l'administration publique sur des bases rationnelles pour accroître les performances et en maîtriser les effectifs.

- Rationaliser les dépenses publiques et la masse salariale dans la fonction publique

L'une des portes d'entrée à la réforme de l'Administration a été la mise en place d'un programme de départ volontaire des fonctionnaires. L'Etat a vu en cette opération, un « traitement de choc » favorable à une redynamisation de l'Administration.

Le choix du slogan « **Intilaka** » (lancement) vise de donner une image positive de l'opération, puisqu'il insiste sur le nouveau départ qui est donné aux fonctionnaires désireux de capitaliser leur expérience et de renouveler leur vie professionnelle.

Il semble que cette fois ci rien n'a été laissé au hasard : un Décret et une Circulaire du Premier Ministre ont été promulgués pour organiser le départ volontaire et un site a été dédié à l'accompagnement de cette opération.

3. LE PROFIL DEMOGRAPHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'effectif des fonctionnaires civils dans le secteur public s'élève en 2004 à 851.000. Cet effectif est réparti entre :

Administration d'Etat :	544.889 (*)
Collectivités territoriales :	140.000 (**)
Etablissements publics :	171.000 (***)
Total :	855.889

Source :

(*)	Direction du Budget
(**)	Direction Générale des Collectivités Locales
(***)	Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation

Si l'on excepte les agents relevant des établissements publics qui bénéficient d'un régime particulier, l'effectif total des fonctionnaires civils (Etat et Collectivités locales) se portera à 684 889. Rapporté à la population totale (29.891.708 selon le recensement de septembre 2004)), cet effectif semble moins important que l'on pourrait penser. En effet, le ratio de 2,3 serait en 2004, bien inférieur à celui de plusieurs pays tels que l'Algérie (4,2), la Tunisie (3,7), la Turquie (2,6) ou la Thaïlande (2,8) selon les sources de la Banque mondiale¹

Cependant, si l'administration marocaine ne semble pas anormalement dimensionnée par rapport à d'autres pays similaires, la masse salariale apparaît elle très élevée eu égard à la richesse du pays : 13,6%.

¹ The World Bank an International Statistical Survey of Governments Employments and Wages * MD/MC * 9.02.99

La masse salariale a atteint 12,5% du PIB en 2001, 14% si l'on tient compte des charges sociales et près de 16% lorsque l'on prend en considération les salaires versés aux fonctionnaires des collectivités locales.

Sur la période 1996-2004, le taux d'accroissement annuel moyen de la masse salariale a été de 7,3%, rythme plus élevé que celui du PIB nominal (5,2%).

Comparativement à des pays similaires, la masse salariale en pourcentage du PIB est élevée au Maroc. Ce ratio s'est établi, en moyenne, ces dernières années, à 9,8% du PIB au sein de la région MENA, à 7,7% dans les pays asiatiques, à 6,7% en Afrique hors Maghreb, à 4,9% en Amérique latine, à 4,5% dans les pays de l'OCDE et à 3,8% en Europe Centrale et Orientale¹.

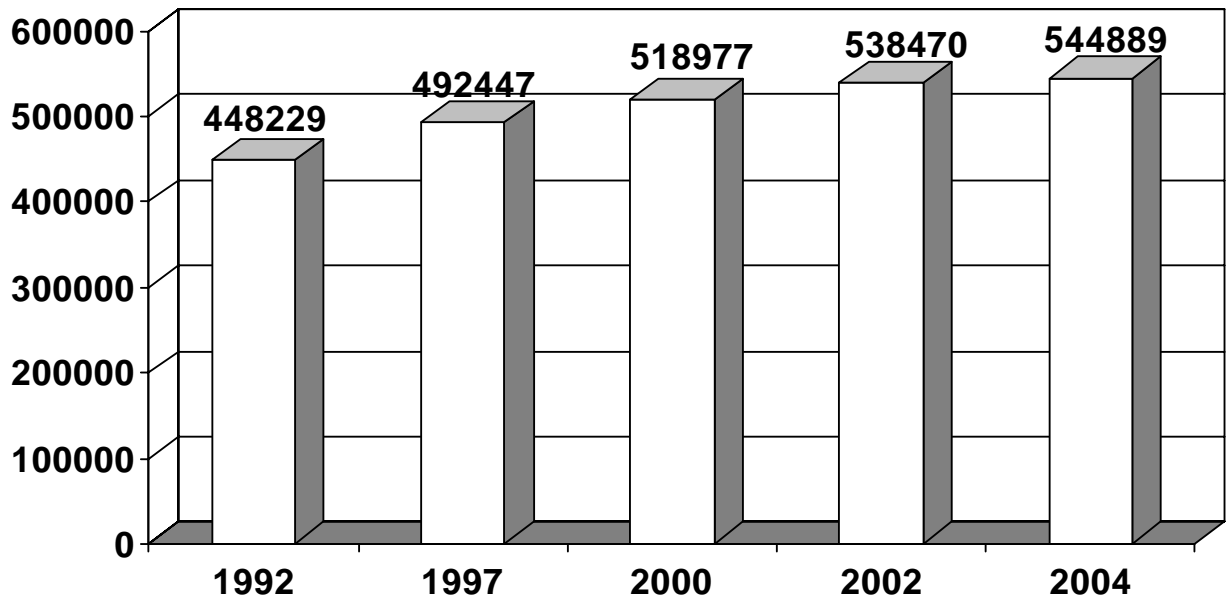
Le salaire moyen dans la fonction publique au Maroc est égal à 4 fois le PIB par habitant contre 3 en Tunisie, 2,8 en Malaisie, 2 en Turquie et 1 pour un pays développé comme la France. Cette situation est en relation avec l'insuffisance du PIB au Maroc et avec la forte concentration de la population active dans un secteur primaire à faible productivité.

Au titre de l'année budgétaire 2005, la masse salariale de la fonction publique intervient pour 58,41% du total de ces dépenses.

Le poids de la masse salariale provient davantage du niveau des rémunérations que du nombre de fonctionnaires qui n'est pas pléthorique quand il est rapporté à la population totale (2,3% au Maroc contre 2,6% en Turquie, 3,7% en Tunisie, 4,2% en Algérie et 6,2% en Egypte). Au contraire, certains secteurs comme la santé se distinguent au Maroc par un taux insuffisant d'encadrement de la population comparativement aux normes internationales.

Depuis 1996, la hausse de la masse salariale est imputable à la revalorisation des salaires dans un contexte de maîtrise des effectifs. Les augmentations de salaires sont dues aux accords sociaux conclus en 1996 et 2000 avec les syndicats et portant sur la promotion exceptionnelle hors quota.

Evolution des effectifs de la fonction publique depuis 1994



La croissance des effectifs civils de la fonction publique s'est progressivement ralentie durant les décennies écoulées :

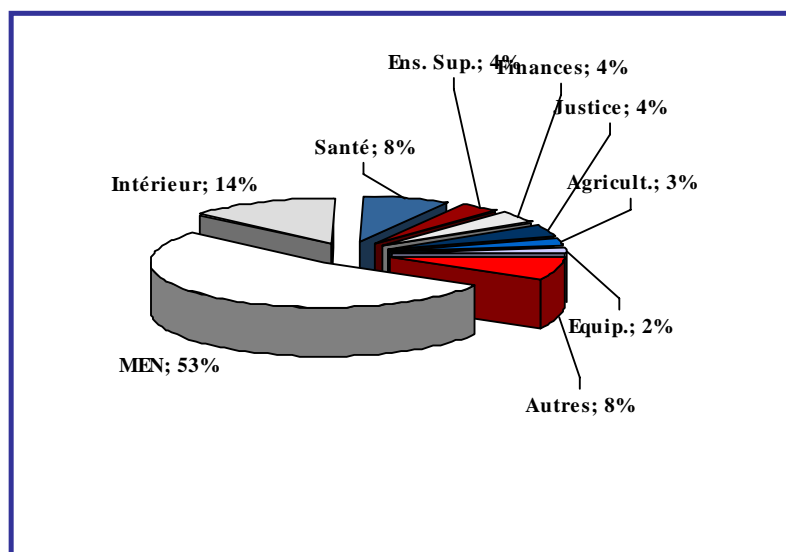
Années 70	+ 5,5% d'augmentation annuelle moyenne
Années 80	+ 3,4% d'augmentation annuelle moyenne
Années 90 à 95	+ 2,1% d'augmentation annuelle moyenne
Années 96 à 97	+ 1,8% d'augmentation annuelle moyenne
Années 98 à 2000	+ 1,8% d'augmentation annuelle moyenne
Années 2001 à 2004	+ 1,25% d'augmentation annuelle moyenne

Il faut remarquer que les recrutements opérés par la fonction publique durant la décennie passée ont concerné surtout le renforcement des effectifs des administrations en charge de la sécurité, du respect de l'Etat de droit, du recouvrement de l'impôt et des secteurs de l'éducation et de la santé.

Répartition des fonctionnaires selon les régions

Région	%
1. Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	17.94 %
2. Casablanca	10.11 %
1. Souss Massa	9.00 %
2. Marrakech-Tensift-Al Haouz	8.41 %
3. Meknès-Tafilalet	8.08 %
4. L'Oriental	6.57 %
5. Tanger-Tétouan	6.47 %
6. Fès-Boulemane	5.51 %
7. Taza-Taounate-Al Hoceima	5.16 %
8. Chaouia-Ouardigha	5.10 %
9. El Gharb	4.95 %
10. Doukkala-Abda	4.75 %
11. Tadla-Azilal	3.93 %
12. Guelmim	2.20 %
13. Laâyoun	1.39 %
14. Oued-Eddahab - Lagouira	0.43 %

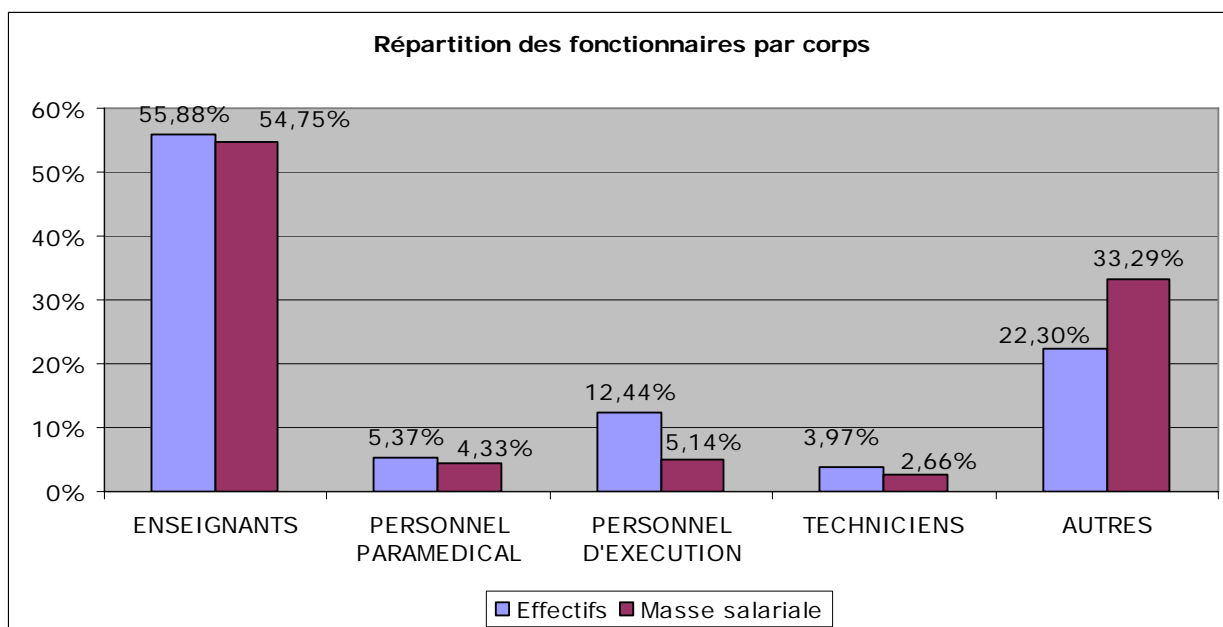
Répartition des fonctionnaires par département ministériel



Répartition géographique des fonctionnaires

	Maroc y compris l'Education Nationale	France y compris l'Education Nationale	Maroc non compris l'Education Nationale
Services centraux	9 %	3,5 %	20 %
Services déconcentrés	91 %	96,5 %	80 %
Total	100 %	100 %	100 %

Répartition des fonctionnaires par corps



Taux d'encadrement

Selon les statistiques, la fonction publique de l'Etat (hors MEN) comprendrait près de 28% de « cadres » et 27% d'agents de maîtrise.

Répartition des fonctionnaires par âge

	Moins de 30	De 30 à 40	De 40 à 50	Moins de 50
Total	14,5%	25,2%	44%	16,2%
Hommes	18,1%	26,4%	44,1%	11,4%
Femmes	12,8%	24,7%	43,9%	18,6%

Un grand pourcentage est âgé de 40 à 50 ans

Répartition des fonctionnaires par ancienneté

45% ont moins 15 années d'ancienneté en 2004
 18% disposent d'une ancienneté comprise entre 15 et 20 ans
 37% ont plus de 20 ans d'ancienneté en 2004

☛ L'ancienneté moyenne se situe entre 20 et 22 ans

En 2004, les effectifs des bénéficiaires d'une retraite s'élevaient à 206.000

Répartis entre :

- Caisse Marocaine de Retraite (CMR) : 161 000
- Régime Collectif d'Allocation des Retraites (RCAR) : 45 000

Prévisions de départs à la retraite :

Le nombre de fonctionnaires qui seront admis à la retraite entre 2004 et 2011 est de 59.000 personnes, selon une proportion de 11% de l'ensemble des effectifs actuels et avec une moyenne annuelle de 7400 départs.

Le nombre de fonctionnaires qui seront admis à la retraite entre 2012 et 2018 : 97.000 personnes, avec une moyenne annuelle de 13 858.

C'est dire que les départs en retraite ne cesseront de s'accélérer au cours des dix années à venir.

Cependant, pour accélérer ce processus, l'Etat a décidé d'exercer une pression immédiate par le programme de départ volontaire.

4. LE PROGRAMME DE DEPART VOLONTAIRE

4.1. *La première expérience de départ volontaire*

i. Les dispositions

Un système de départ volontaire en retraite anticipée pour les fonctionnaires classés aux échelles 1 à 9 remplissant les conditions légales (ancienneté et contingent de 15%) a été mis en oeuvre dès 2004, pour un effectif estimé à 34.000 fonctionnaires dont 4.500 classés aux échelles de rémunération 1 à 5 et 29.000 classés aux échelles 6 à 9.

Il était prévu de faire bénéficier les candidats, en plus de la pension de retraite calculée à 2%, d'une indemnité égale à un mois de rémunération mensuelle brute par année de service avec un plafond de 30 mois pour les échelles de rémunérations 6 à 9.

ii. Les résultats et les enseignements

Ce dispositif n'a pas permis d'atteindre les objectifs escomptés puisque les demandes de départ formulées dans le délai réglementaire, qui s'est achevé le 30 mai 2004, ne dépassaient guère les 944.

Cela est dû à plusieurs facteurs, en particulier :

- La limitation de cette opération à la seule catégorie des fonctionnaires classés aux échelles 1 à 9. Cette limitation a exclu, par conséquent les catégories supérieures ;
- La faible incitation accordée puisqu'elle n'a pas été jugée suffisante pour encourager les départs ;
- La faible communication sur l'opération qui n'a pu diffuser l'information auprès de tous les candidats au départ potentiels.

4.2. *La mise en place du nouveau programme*

En lançant ce plan, le gouvernement avait juste des prévisions et des projections pour en évaluer les répercussions diverses et notamment sur la Caisse marocaine des retraites (CMR).

Une commission interministérielle, instituée par le Premier Ministre, a cependant planché sur la question puisqu'elle a examiné plusieurs scénarios visant à améliorer l'attractivité de ce système à travers

l'élargissement de la population cible et l'amélioration du niveau des incitations.

C'est ainsi que plusieurs modifications ont été apportées à la formule proposée lors de la première expérience.

4.2.1. Population éligible

Concernant la population éligible au départ volontaire, il a été proposé :

- d'ouvrir l'éligibilité à la totalité des fonctionnaires remplissant les conditions légales requises en supprimant le contingent de 15% pour les fonctionnaires ne totalisant pas 30 années de service effectif;
- de faire bénéficier la population des fonctionnaires ne remplissant pas les conditions légales d'ancienneté du dispositif d'incitation.

Sur cette base, la population potentiellement éligible au système de départ volontaire en retraite anticipée a été estimée à 439.000 répartie comme suit :

	Total	dont MEN +Justice + Santé (*)	Reliquat
Avec droit à retraite	224.000	157.000	67.000
Sans droit à retraite	215.000	140.000	75.000
Total	439.000	297.000	142.000

(*):Justice (Échelles 1 à Hors Échelle), MEN et Santé (Échelles 7 et plus)

Pour les besoins de simulation, une population de 30.000 fonctionnaires a été retenue, répartie comme suit :

- 24.000 agents remplissant les conditions d'ancienneté légales de départ anticipé à la retraite, (au moins 15 ans pour les femmes et 21 ans pour les hommes) ;
- 6.000 agents ne remplissant pas les conditions d'ancienneté susmentionnées.

4.2.2. Indemnité de départ

Les scénarios d'incitation qui sont envisagés se présentent comme suit :

Population remplissant les conditions d'ancienneté :

	S1	S2	S3
Taux d'annuité	2 %	2% jusqu'à la limite d'âge légale et 2,5% au-delà	2,5%
Indemnité	2 mois	1,5 mois	1 mois
Plafond - échelles 1 à 5 - échelles 6 et plus	- 48 mois	- 36 mois	- 36 mois

Population ne remplissant pas les conditions d'ancienneté légales :

- remboursement des cotisations salariales ;
- octroi d'une allocation de départ égale à 2 mois de salaire par année de service.

A signaler que dans les scénarios proposés, le montant de l'indemnité ne pourrait dépasser 50% du montant global de la rémunération restant à servir jusqu'à l'âge de la mise à retraite.

4.2.3. Impact et scénarios prévisibles

a) bilan financier

Le bilan financier pour l'État des différents scénarios envisagés se présente comme suit :

	En MDH		
Pour les 30.000 fonctionnaires	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
I- Coût de maintien	27.690	27.690	27.690
II- Pertes recettes au titre de l'IGR	3.931	3.931	3.931
III - Masse salariale nette (I - II)	23.759	23.759	23.759
IV- Coût de l'indemnité	7.015	5.464	4.286
V - Gain net (III - IV)	16.744	18.295	19.473

Source : Ministère des Finances

En sus du bilan financier susmentionné, les départs anticipés à la retraite auront également un impact sur le régime des pensions civiles qui résulte de l'effet combiné du versement immédiat de la pension de retraite et des allocations familiales, des remboursements des cotisations salariales et du manque à gagner au titre des contributions salariales et patronales.

Cet impact varie, selon les estimations de la CMR, comme suit:

	En MDH		
	Taux proposés		
Pour les 30.000 fonctionnaires	2 %	2% (jusqu'à la limite légale) 2,5% (au-delà de la limite légale).	2,5%
I- Baisse des recettes Contributions salariales et patronales	3.102	3.102	3.102
II- Aggravation des charges	337	2.690	4.428
III- Remboursement des cotisations salariales	265	265	265
III- Coût global pour la CMR en cas d'application de la mesure (I + II)	3.703	6.056	7.795

La prise en charge par le budget de l'État du coût pour la CMR en cas d'application de la mesure réduirait l'économie pour l'État comme suit:

Scénarios	En MDH		
	Économie pour l'État	Coût global pour CMR	Solde net
Scénario 1	16.744	3.703	20.073
Scénario 2	18.295	6.056	19.276
Scénario 3	19.473	7.795	18.711

Ainsi, le bilan des différents scénarios fait ressortir un solde net favorable variant de 11.678 MDH à 13.041 MDH.

b) indemnité de départ

Pour la population des 24.000 agents remplissant les conditions légales d'ancienneté, le montant de l'indemnité de départ varie comme suit:

EN MDH			
	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Minimum (Échelle 1)	57.111	42.833	28.556
Maximum (Echelle 13)	1.735.376	1.487.465	1.108.226

S'agissant de l'effectif des 6.000 agents ne remplissant pas les conditions légales d'ancienneté, ce montant varie entre un minimum de 38.699 DH (échelle 1) et un maximum de 721.346 DH (échelle supérieure à la hors échelle).

c) Impact en terme de trésorerie

Si le solde global des différents scénarios envisagés fait ressortir des gains importants, il n'est pas de même en matière de flux de trésorerie pour les premières années de mise en œuvre :

Années	Solde net en MDH					
	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3	
	Montant annuel	Montant cumulé	Montant annuel	Montant cumulé	Montant annuel	Montant cumulé
1	-6 173	-6 173	-4 622	-4 622	-3 684	-3 684
2	1 263	-4 910	1 253	-3 369	1 023	-2 661
3	1 423	-3 487	1 403	-1 966	1 173	-1 488
4	1 603	-1 884	1 573	-393	1 363	-125
5	1 811	-74	1 771	1 377	1 561	1 435
6	1 998	1 924	1 948	3 325	1 748	3 183
7	2 213	4 137	2 143	5 468	1 963	5 146
8	2 351	6 488	2 261	7 729	2 101	7 247
9	2 494	8 983	2 384	10114	2 244	9 492
10	2 553	11 536	2 423	12 537	2 303	11 795

En conclusion il y a lieu de souligner que si les trois scénarios de réforme aboutissent à des résultats équivalents en terme d'économies nettes pour

l'État (1 1.678 MDH à 13.041 MDH), il n'en est pas de même pour ce qui est de leur impact sur le chantier de réforme des systèmes de retraite.

En effet, l'augmentation du taux de calcul de l'annuité de retraite de 2% à 2,5% aura inéluctablement un impact prépondérant sur les travaux actuels de réforme des paramètres des pensions civiles.

Partant de cette analyse, il a été retenu que l'amélioration du système de départ anticipé à la retraite se limite à l'élargissement de la population cible et à l'augmentation du montant de l'indemnité tout en maintenant le taux de calcul de l'annuité de retraite à son niveau actuel de 2%, tel que fixé par la législation en vigueur.

5. LE CONTENU DU PROGRAMME « INTILAKA »

5.1. Les objectifs

Plusieurs objectifs sont derrière l'opération de départ volontaire :

- Encourager les fonctionnaires sortants à la création d'entreprise ;
- Conserver la masse salariale à un niveau maîtrisable ;
- Créer une dynamique de gestion des personnels sur la base d'une approche de gestion des ressources humaines.

Même si l'opération a été préparée sur la base de scénarios, le gouvernement ne semble pas poursuivre un objectif chiffré. Cependant, il est escompté d'atteindre au moins une réduction de 30 000 soit 3,5% des effectifs actuels.

5.2. Les caractéristiques

Il s'agit d'encourager les fonctionnaires, surtout ceux âgés de 40 à 55 ans, ayant 21 ans de service pour les hommes et 15 ans pour les femmes, à demander leur départ volontaire avant l'âge de la retraite. La contrepartie consiste à faire bénéficier les candidats d'avantages financiers dont le plus important est l'indemnité de départ, fixée à un mois et demi de salaire brut par année de service effectif, avec un plafond de 36 mois pour les fonctionnaires classés dans les échelles supérieures ou égales à 6 et sans plafond pour les échelles inférieures. En somme, c'est exactement le montant de l'indemnité pour licenciement abusif prévue par l'article 41 du nouveau code du travail, entré en vigueur en juin 2004.

Le texte sur le départ volontaire s'est contenté d'énoncer le principe en laissant à chaque département la latitude de déterminer les modalités et les critères.

L'opération des départs volontaires se caractérise par :

- le **principe d'exception** dans la mesure où une période réduite a été consacrée au déroulement de l'opération : du 1^{er} janvier au 30 juin 2005 ;
- le **principe de volontariat** qui tient compte essentiellement du souhait exprimé par le fonctionnaire de vouloir quitter la fonction publique ;
- le **principe de motivation** puisque le candidat au départ volontaire bénéficie outre d'une indemnité de départ, des droits à pension ;
- le **principe de la sélectivité**, qui permet de la maîtriser tant au niveau qualitatif que quantitatif, étant donné que l'administration prend en considération les spécificités des catégories qui veulent bénéficier de cette opération en usant, si nécessaire, de son pouvoir discrétionnaire. La démarche retenue veut que l'acceptation des demandes dépende de l'accord des chefs de services concernés.
- le **principe de globalité** qui signifie que toutes les catégories de personnel de l'Etat sont concernées à l'exception des fonctionnaires qui feront valoir leur droit à la retraite d'âge en 2005.

5.3. Les populations ciblées

Le programme cible :

- Les fonctionnaires âgés de 40 à 55 ans, ayant 21 ans de service pour les hommes et 15 ans pour les femmes ;
- Les fonctionnaires qui ne disposent pas du minimum requis pour bénéficier d'une retraite anticipée ;
- Les fonctionnaires civils en position de détachement, de mise en disponibilité et de mise à la disposition.

Certains personnels ne sont pas concernés par le programme :

- Les fonctionnaires qui seront admis à la retraite naturelle au cours de l'année 2005 ;
- Les fonctionnaires et agents des collectivités locales et des établissements publics ;
- Les agents contractuels, occasionnels et journaliers.

5.4. L'organisation

Au niveau de l'organisation, il semble que rien n'a été laissé au hasard.

a) La campagne de communication

Une vaste campagne de communication, confiée à une société spécialisée, a été lancée autour de ce plan avec notamment la publication d'encarts dans la presse et la diffusion de spots sur les médias audiovisuels. Ceux retenus pour la télé, d'une durée de 25 à 40 secondes, sont consacrés à la vie de fonctionnaires qui se sont convertis en investisseurs. Le coût global de l'opération est de l'ordre de 4,3 millions de dirhams. La portée de cette campagne de communication a largement eu ses effets, puisque l'information s'est diffusée ne laissant place à aucune rumeur sur le sujet.

b) Les organes de suivi

Deux organes de suivi du processus de départ volontaire ont été prévus :

- Des cellules chargées de l'information et de la communication dans cette campagne auprès de chaque Ministère dont les membres ont bénéficié d'un programme de formation spécifique à cette opération ;
- Une cellule Centrale de Départ Volontaire placée auprès du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics pour la coordination de l'opération.

Par ailleurs, deux sites ont été dédiés à cette opération prévoyant :

- une simulation de calcul des indemnités de départ volontaire et des pensions,
- une série de questions réponses ;
- une possibilité de demander des explications supplémentaires ;
- le téléchargement de tous les textes et formulaires relatifs au départ.

5.5. La procédure mise en place

Une procédure a été mise en place pour conduire le cheminement de toute demande de départ (Cf. schéma en annexe). Elle se résume en les étapes suivantes (Cf. Annexe 3) :

- Le fonctionnaire remplit manuellement un formulaire réservé à cet effet et le remet à son supérieur hiérarchique pour accord ;

- L'administration concernée examine la demande dans un délai de 15 jours et établit l'état de service de l'intéressé ainsi que le projet de décision de départ ;
- L'administration concernée transmet l'état de services de l'intéressé et la décision de départ volontaire visés à la Caisse Marocaine de Retraites ainsi qu'au Contrôleur Central des Engagements et Dépenses ;
- Les services de la Caisse Marocaine de Retraites visent l'état de service de l'intéressé dans un délai de 10 jours ;
- Le Contrôleur Central des Engagements et Dépenses vise la décision de départ dans un délai de 5 jours ;
- La Paierie Principale du Royaume procède au versement de l'indemnité de départ dans le mois en cours ;
- La Caisse Marocaine de Retraites procède au versement des pensions de retraite le mois suivant la sortie de service de l'intéressé.

5.6. Les mesures d'accompagnement

Tout un ensemble de mesures a été prévu pour accompagner le programme. Les données actuelles ont montré que les deux tiers des candidats au départ sont porteurs de projets personnels. La plupart de ces projets concernent le domaine des services, et tendent à renforcer les petites et moyennes entreprises (PME).

En plus du système actuel d'encouragement à l'investissement qui a mis en place un climat favorable à l'investissement pour tous les entrepreneurs, un intérêt particulier a été accordé aux PME, eu égard à leur rôle crucial dans le développement de l'économie et la création de l'emploi.

Dans cet esprit, deux conventions ont été signées dans le cadre des mesures d'accompagnement du programme :

- La première Convention engage un groupe de grandes banques commerciales (Groupement professionnel des banques du Maroc) pour contribuer au financement des projets des "partants" selon un taux préférentiel et un remboursement étalé sur sept ans dont un de déferé de paiement (Cf. annexe 1).
- La deuxième Convention du 25 février 2005 signée entre le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics et le Ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Mise à niveau de l'économie qui porte sur les efforts qui seront fournis pour l'assistance aux futurs investisseurs ex fonctionnaires. L'objectif de cette convention est la mise en place d'un cadre de partenariat avec le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Mise à niveau de l'économie visant à accompagner et

à assister les bénéficiaires d'Intilaka dans leurs démarches de création de projets de Petite ou Moyenne Entreprise (Cf. annexe 2).

Par ailleurs, le ministère de l'Industrie, du Commerce et de Mise à Niveau de l'Economie prépare l'organisation d'ateliers de formation pour les bénéficiaires de cette opération, axés essentiellement sur les modalités de création d'entreprise, la réalisation des études de faisabilité, des plans financiers et des dossiers de crédits.

6. L'EVALUATION PRELIMINAIRE DU PROGRAMME

6.1. Analyse des premiers résultats

L'analyse des résultats du programme à mi parcours fait état d'abord d'un constat : la majorité des demandes de départ émanent des fonctionnaires classés dans les échelles supérieures. Ce sont les plus gradés des cadres, ceux qui ont 50-54 ans et plus de 25 ans de service qui constituent l'essentiel des demandes.

Il est probablement tôt pour savoir si les partants sauteront le pas et se convertiront aux affaires. Cependant, il semble que la plupart des partants sont porteurs de projets et sont déterminés à s'engager dans les affaires.

Il est intéressant de relever que la manière dont l'opération de départ volontaire a été menée, présente une innovation pour l'administration publique. En effet, selon un universitaire marocain «*C'est l'esprit contractuel qui a primé*». En ce sens, tous les éléments d'un contrat sont présents, notamment l'accord des deux parties. Cette philosophie basée, selon lui, sur le rapport contractuel, met «*l'Etat et le fonctionnaire sur un pied d'égalité*». La condition sine qua non pour la réussite d'une telle entreprise.

6.2. Les expectatives du programme

Le débat sur l'opération de départ volontaire a souvent porté sur la critique de l'Etat de vouloir réformer l'Administration par cette opération. Or, l'analyse du plan d'action du MMSP montre que le plan gouvernemental de départ volontaire n'est qu'un maillon d'une réforme qui présente d'autres facettes: redéploiement, révision des grilles des salaires, doter l'Administration d'un système d'évaluation de promotion, la simplification et le rassemblement de statuts de personnels offrant beaucoup de similarités.

Cette opération semble offrir également à l'Etat l'occasion propice d'implanter de nouveaux modes de gestion publique :

- **Supprimer les postes** vacants, le non remplacement des départs à la retraite et la limitation des créations d'emplois ;
- **Externaliser les activités** et prestations pouvant être assurées efficacement par des entreprises ou des organismes spécialisés ;
- **repenser la taille et l'organisation** des administrations : ne conserver que les services et organismes strictement nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat, supprimer les organismes dont l'existence n'est plus requise ou dont les missions peuvent être transférées à d'autres instances, regrouper ou fusionner les organismes dont les missions sont liées ou complémentaires, établir des critères objectifs et rationnels devant être respectés à l'occasion de la création de services, directions ou organismes chargés d'une mission de service public ;
- **maîtriser la masse salariale**, l'objectif du gouvernement étant de ramener les dépenses de personnel à 9 % du PIB à l'horizon 2005 ;
- **mieux utiliser les ressources humaines** : il s'agit d'harmoniser la répartition des ressources humaines existantes entre les administrations, de résorber les poches de sureffectif résultant du désengagement de l'Etat des activités transférées au secteur privé et enfin, de permettre le transfert du savoir-faire et de l'expertise entre différents départements ;
- **développer les pratiques de contractualisation** : dans de nombreux secteurs, les métiers changent rapidement, les administrations devront faire appel à des compétences et à des hommes ressources dans un cadre plus souple que celui prévu pour les fonctionnaires de carrière. Des contrats à durée déterminée, adossés à des projets limités dans le temps, seront seuls adaptés aux besoins nouveaux des administrations, en particulier dans les domaines d'application des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pour réussir, ce mode de recrutement doit être soumis à des normes rigoureuses de sélection et d'évaluation où seuls seront retenus les critères de mérite et de compétence, garanties par un dispositif réglementaire tenant compte des caractéristiques de chaque secteur.

Par ailleurs, l'intérêt que suscite l'opération de départ volontaire auprès des citoyens et les critiques acerbes qu'elle soulève créent une situation où l'Etat est conduit à répondre à ses engagements. En effet, l'Etat est mis devant la nécessité et l'obligation de repenser la gestion de ses

ressources humaines pour mieux répondre aux besoins des services publics, aux aspirations des fonctionnaires et agents et aux attentes des citoyens.

Deux aspects différents mais complémentaires apparaissent aujourd'hui : il s'agit d'une part du développement du professionnalisme de la Fonction Publique et d'autre part de la refonte du cadre juridique et statutaire des fonctionnaires.

Le développement du professionnalisme de la Fonction Publique:

Une Fonction Publique moderne et performante est par définition une fonction publique où règne le professionnalisme. Celui-ci implique, outre la compétence technique et pédagogique de l'agent public, d'autres valeurs telles que le loyalisme, la neutralité, l'assiduité, l'efficacité et la créativité.

Le professionnalisme, c'est aussi la capacité chez les agents de l'administration de s'adapter aux mutations de l'environnement local et international et leur aptitude à répondre aux nouveaux défis économiques et sociaux.

L'Etat est devenu conscient que le développement du professionnalisme ne peut être obtenu qu'en agissant sur:

- Le système de recrutement qui privilégierait des profils ciblés ;
- L'organisation et la description des postes et des tâches ;
- La responsabilisation et l'imputabilité ;
- L'affirmation de la formation continue et du perfectionnement. Cela suppose de très nombreuses refontes des programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires qui vont, dans un avenir proche, constituer la relève des partants.

Le gouvernement est déterminé à consacrer à chacun de ces éléments l'intérêt qu'il requiert. A cet effet, des études ont été menées dans le cadre du Programme National de Modernisation des Capacités de Gestion de l'Administration (M.D.P). Une étude commanditée par le département du Premier Ministre sur les structures administratives a été également réalisée par un groupement de bureaux d'études.

Dans cette même perspective, deux mesures ont été adoptées: il s'agit d'une part de la réforme de l'Ecole Nationale d'Administration et d'autre part de la création de l'Institut Supérieur d'administration. L'ENA et l'ISA constitueront des espaces de promotion du professionnalisme et agiront en tant qu'outils de la réforme administrative.

Le cadre juridique et statutaire de la Fonction Publique

Les réformes projetées dans ce domaine portent essentiellement sur:

- Le Statut Général de la Fonction Publique et les Statuts Particuliers
- Le système de rémunération ;
- La mobilité et le redéploiement.

a) Le Statut Général de la Fonction Publique et les Statuts Particuliers

Malgré les nombreuses modifications apportées au régime juridique de la Fonction Publique, ce dernier ne constitue plus un cadre adéquat à la mise en oeuvre d'une politique de gestion des ressources humaines. Certaines dispositions statutaires paraissent inadaptées à la situation actuelle de la fonction publique et aux exigences d'efficacité et de rentabilité auxquelles elle doit désormais satisfaire. Les mesures à prendre dans ce domaine consistent à :

- réviser le système de la promotion interne en vue de le simplifier et de le lier à un changement de fonction et au rendement ;
- réformer le système d'évaluation des capacités et des performances des ressources humaines ;
- réviser le régime des pensions de retraite afin de le rendre plus cohérent, plus équitable et plus rentable;
- interdire le cumul des salaires et des pensions.

Par ailleurs, une grande hétérogénéité caractérise la situation actuelle en matière de statuts particuliers. De nombreuses contradictions existent dans les différentes conceptions d'organisation des carrières administratives de corps différents. Par conséquent, un travail en profondeur est indispensable afin de mettre de l'ordre dans le régime juridique régissant la Fonction Publique d'apporter les simplifications nécessaires et d'assurer une meilleure harmonisation entre les composantes relatives aux différents corps administratifs et techniques.

b) Le système de rémunération :

- La complexité de ce système et l'absence d'équité qu'il renferme constituent une réalité frappante.
- A cet égard, le gouvernement entend prendre les mesures nécessaires tendant à supprimer les privilèges et à geler les hauts salaires, et ce dans la perspective d'une refonte globale du système de rémunération dans la Fonction Publique sur la base des critères de justice, de mérite
- et de rendement.

c) La mobilité des ressources humaines :

La mobilité des fonctionnaires constitue indéniablement un vecteur essentiel en matière de gestion et de valorisation des ressources humaines. Les possibilités offertes actuellement par le cadre juridique sont insuffisamment exploitées. L'action du gouvernement dans ce domaine consistera dans l'élaboration des textes d'application nécessaires prévus par le Statut Général de la Fonction Publique et dans la mise en place d'une structure adéquate chargée du suivi des opérations de mobilité sur la base des aspirations des fonctionnaires et agents.

La mobilité est de nature à permettre, par le biais d'un redéploiement des effectifs une répartition rationnelle des ressources humaines à l'intérieur de l'administration et entre différentes administrations compte tenu des besoins réels exprimés à cet effet.

7. CONCLUSION

En définitive, l'opération de départ volontaire, en dépit du fait qu'elle n'est pas encore achevée, a eu le mérite d'avoir remis en question tout le mode de gestion des ressources humaines.

D'une part, le mouvement des départs a créé une certaine effervescence au sein de l'administration publique. En effet, une dynamique de changement sociologique est en train de s'opérer au sein de l'administration publique permettant le renouvellement des strates des fonctionnaires et libérant par la même occasion des postes au profit des jeunes générations.

D'autre part, le fait que l'Etat ait fait du départ volontaire un cheval de bataille pour la réforme de l'administration, il s'est trouvé par la même occasion engagé à réformer tous les pans de la gestion des ressources humaines. Il est conduit par conséquent, à renouveler sa gestion du personnel pour passer à une véritable gestion des ressources humaines. C'est ainsi que toutes les composantes de la GRH sont aujourd'hui en chantier : du renouvellement de la démarche de recrutement à la formation ou l'évaluation du rendement en passant par la définition d'itinéraires de carrières. Dans ce sens, un ensemble de textes et de programmes sont en cours de mise en œuvre.

Par ailleurs, le fait que l'Etat ait mis sous la sellette le problème des sureffectifs et de la masse salariale, il a réveillé la question du sous emploi et des fonctionnaires « fantômes » dans l'administration publique. Il est amené, par conséquent à donner des comptes sur cette question.

ANNEXE 1. FICHE SUR LE FINANCEMENT DES PROJETS D'INVESTISSEMENT REALISES PAR LES FONCTIONNAIRES BENEFICIAIRES

1-Cadre:

Convention du 25 février 2005 signée entre le ministère de la Modernisation des Secteurs Publics et les banques commerciales partenaires.

2-Objet de la convention :

Octroi de crédits à moyen terme pour des projets d'investissement réalisés dans le cadre d'entreprise à titre individuel ou société de personnes ou de coopérative.

3- Les bénéficiaires :

Tous les fonctionnaires ayant bénéficié de l'Opération Départ Volontaire de la Fonction Publique.

4 - Les éléments finançables :

Les dépenses d'investissement financées par cette formule de crédit sont:

- Frais préliminaires de création d'entreprise (frais de construction, frais de garantie...);
- Aménagement, construction et équipement du local;
- Besoins en fonds de roulement.

5- La quotité de financement :

Le crédit bancaire peut atteindre 50% du coût global du projet dans la limite:

- D'un million de dirhams en cas de projet individuel;
- De trois millions de dirhams par projet en cas d'association.

6- Durée de remboursement maximum:

- Sept ans dont un an de différé.
- Le remboursement peut se faire par mensualité, trimestrialité ou semestrialité selon la nature de l'activité.

7- Le taux d'intérêt :

Taux d'intérêt fixe de 6,90% HT par an.

ANNEXE 2. FICHE SUR L'ASSISTANCE TECHNIQUE

1- Cadre :

Convention du 25 février 2005 signée entre le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics et le Ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Mise à niveau de l'économie.

2 -Objet de la convention :

La mise en place d'un cadre de partenariat avec le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Mise à niveau de l'économie (MICMANE) visant à accompagner et à assister les bénéficiaires d'Intilaka dans leurs démarches de création de projets de Petite ou Moyenne Entreprise.

3- L'information :

1. La mise en place de structures au niveau des chambres de Commerce, d'Industrie et de services déconcentrés du (MICMANE) chargées de renseigner les intéressés sur :

- L'environnement économique du pays en général et sur les secteurs industriel et commercial en particulier,
- Les statistiques et données sur les secteurs industriel et commercial,
- L'environnement administratif et juridique de l'entreprise,
- Les dispositifs de financement de l'entreprise,
- Les démarches administratives de création d'entreprises,
- Les aides d'appui à l'investissement,
- Les coûts des facteurs,
- Les disponibilités en infrastructures d'accueil industrielles et commerciales.

2. Etablir un portail Internet contenant toutes les informations nécessaires à la concrétisation des projets;

4- L'assistance :

Les mêmes structures précitées apporteront l'encadrement nécessaire à travers :

- Le soutien dans la réalisation des études de faisabilité et de rentabilité des projets,
- Le suivi post-crétion.

5- La Formation :

Des ateliers de formation portant sur les techniques modernes de gestion, d'organisation, de management et de marketing seront organisés au profit des entrepreneurs, bénéficiaires d'Intilaka.

ANNEXE 3. SCHEMA DE LA PROCEDURE DE DEPART VOLONTAIRE

