

Royaume du Maroc



*Département de l'Economie, des Finances
et de la Privatisation*

*Direction de la Politique
Economique Générale*

**Etude comparative relative à la réforme
du secteur public
- Août 2001 -**

Bouchra ZERROUQ

Document de travail n° 67

Constituant une sélection mensuelle des travaux menés par les cadres de la Direction de la Politique Economique Générale, les documents de travail engagent cependant la responsabilité de leurs auteurs. Ils sont diffusés par la Direction pour approfondir le débat sur les sujets en question et susciter des observations.

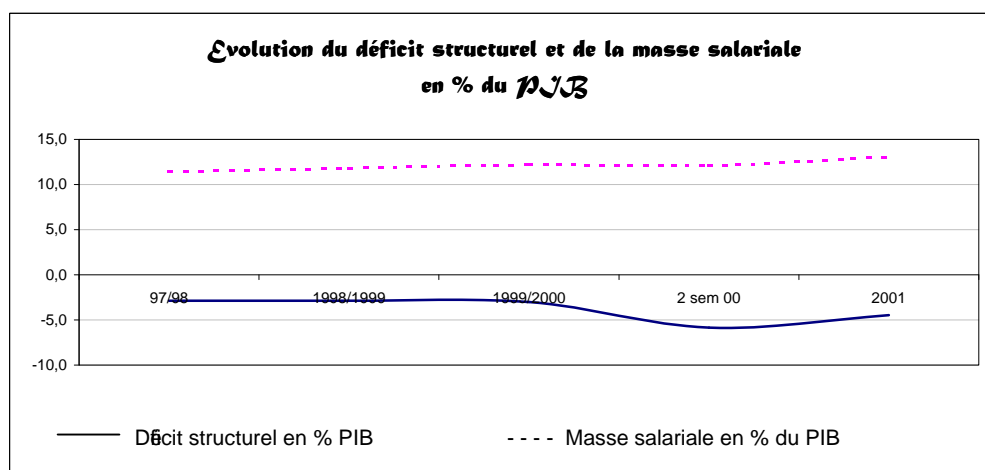
Table des matières

Introduction.....	1
1.Les réformes en Italie	3
1.1. Historique.....	3
1.2. La conception des réformes	3
1.3. Les grands axes d'une réforme structurelle	4
1.4. La réorganisation des structures de l'Etat.....	5
1.5. La réforme de la régulation et de la simplification.....	5
1.6. La création des guichets uniques en faveur des entreprises.....	6
1.7. La réforme du statut de l'emploi public.....	6
1.8. La réforme du budget et le contrôle de gestion.....	7
1.9. Le plan d'action pour le gouvernement électronique	7
1.10. L'action européenne.....	8
1.11. Les obstacles à la réforme en Italie et quelques recommandations	8
2. Les autres expériences	9
2.1. L'expérience canadienne	9
2.1.1 Historique.....	9
2.1.2. La nouvelle réforme de la fonction publique.....	10
2.2.L'expérience Vietnamiennne	10
2.2.1. Historique.....	10
2.2.2. La privatisation des entreprises vietnamiennes.....	11
2.2.3. Certains effets négatifs de la réforme au Vietnam d'après la Banque Mondiale	12
3. Les principaux enseignements pour le Maroc.....	12

L'administration marocaine, bien qu'elle ne soit pas surdimensionnée par rapport aux pays à développement comparable¹, souffre d'une masse salariale publique très importante. Celle-ci représente actuellement, 13 % du PIB, niveau parmi les plus élevés à l'échelle mondiale.

Selon la Banque Mondiale², la masse salariale en pourcentage du PIB est en moyenne de 9,8% pour la région MENA, de 7,7% pour les pays asiatiques, de 6,7% pour l'Afrique hors Maghreb, de 4,9% pour l'Amérique Latine, de 4,5% pour les pays de l'OCDE et de 3,8% pour l'Europe Centrale et Orientale.

La masse salariale influence d'une façon très importante le creusement du déficit budgétaire structurel. En effet, elle a augmenté au Maroc de 1,7 points du PIB entre 1997 et 2001 alors que le déficit structurel s'est aggravé de 1,5 points du PIB entre temps, atteignant 4,4% du PIB pour l'exercice 2001. (voir tableau 1 en annexe)



Source : base de données DPEG

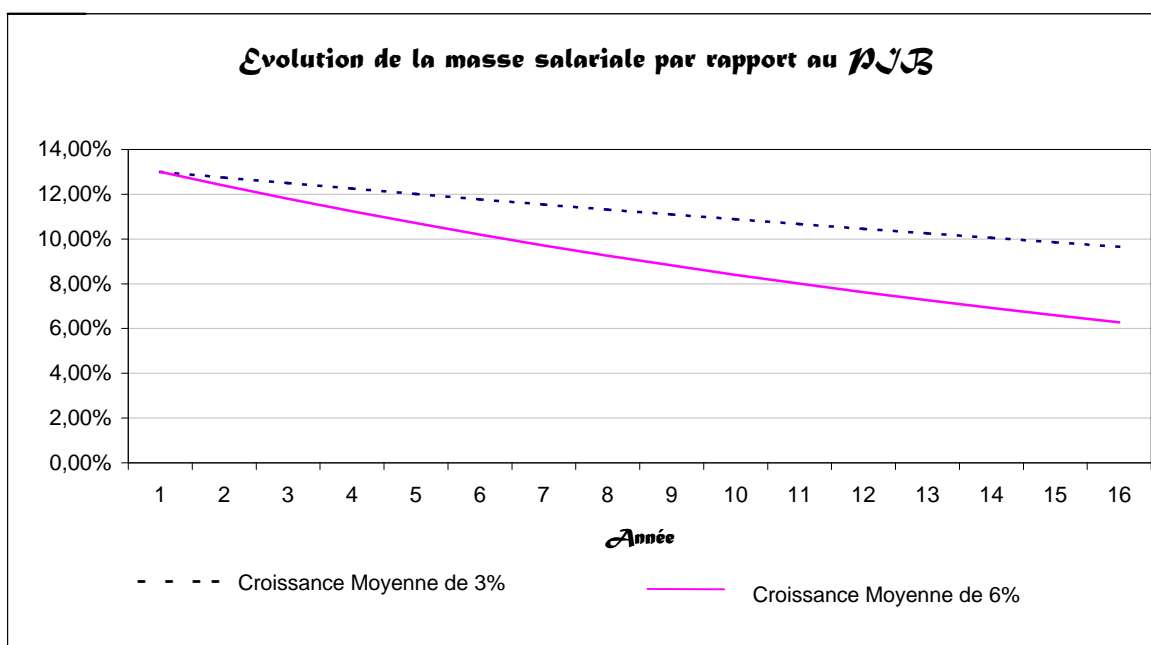
Pour réduire le déficit structurel, il est impératif de maîtriser les dépenses de fonctionnement de l'Etat Marocain et l'évolution de la masse salariale, en procédant au moins à un gel des embauches.

En tenant compte d'une croissance économique tendancielle de 3% et d'un taux d'inflation de 2%, le gel des salaires et des embauches dans la fonction publique permettrait de limiter l'accroissement de la masse salariale à un maximum de 3% par an, compte tenu de l'avancement normal des fonctionnaires. Dans cette situation, la masse salariale diminuerait de 1,23 points du PIB d'ici 5 ans et de 2,34 points du PIB d'ici 10 ans. (voir tableau 2 en annexe)

¹ Hors armée, les fonctionnaires représentent au milieu de la décennie 90 près de 2,3% de la population totale au Maroc contre une moyenne de 2% pour l'Afrique hors Maghreb, de 2,6% pour les pays asiatiques (y compris la Chine), de 3% pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, de 3,9% pour la région MENA, de 6,9% pour l'Europe Centrale et Orientale (y compris la Russie) et de 7,7% pour les pays de l'OCDE

² Statistiques de l'année 1997

Si la croissance économique moyenne atteint 6% grâce à l'accélération des réformes structurelles, la masse salariale se réduirait de 2,8 points du PIB d'ici 5 ans et de 5 points du PIB d'ici 10 ans.(voir tableau 3 en annexe)



Ainsi, pour réduire sensiblement le déficit structurel, le gel des embauches est nécessaire mais pas suffisant. Il faudrait accompagner cette mesure par une réforme globale visant l'ensemble du secteur public.

Dans ce cadre, trois expériences relatives aux réformes du secteur public ont été examinées. Il s'agit des cas italien, canadien et vietnamien.

En mettant l'accent sur l'expérience italienne qui s'est inspirée des réformes ayant réussi au niveau international, la présente note a pour objectif de tirer les principaux enseignements pour notre pays et de contribuer ainsi à la réflexion sur une réforme efficace du secteur public marocain.

1. Les réformes en Italie

En Italie, des changements profonds ont eu lieu suite aux réformes de l'Etat et de l'Administration et ce, grâce au soutien des opinions publique, syndicale et parlementaire qui ont donné lieu à une volonté politique de changement et de modernisation.

1.1. Historique

Au début des années 90, l'Italie vivait une situation de crise politique, sociale et financière qui a entraîné des risques réels d'enlèvement et de rupture du contrat social. L'effondrement des partis politiques traditionnels s'est couplé à la perte de confiance progressive des citoyens envers les institutions. Le déficit budgétaire était tel que l'Etat a risqué de se retrouver dans l'incapacité d'honorer ses dettes et de payer ses salariés.

L'Italie, pays cofondateur de l'Union Européenne, a présenté au début de la décennie 1990, un taux d'inflation et un taux d'intérêt deux fois plus élevés que ceux de ses partenaires. Elle a supporté le poids insoutenable du service de la dette publique, laquelle a atteint 124,9% du PIB en 1994 contre 57,7% du PIB en 1981.

En 1992 et 1993, le travail de redressement a commencé. Des mesures budgétaires drastiques ont été prises et une nouvelle méthode de définition de la politique des salaires a été adoptée. Son objectif est de réaliser des ententes préalables, dans le respect du rôle de chacun, pour la définition de la politique économique. Il s'agit en effet, de sauvegarder le pouvoir d'achat des familles face à l'inflation mais aussi d'assainir la situation financière du pays.

1.2. La conception des réformes

Une réflexion profonde sur le rôle de l'Etat et de l'Administration qui reprend des thèmes déjà abordés dans les années 80 a été remise à l'ordre du jour par le gouvernement de Romano Prodi. Ce travail a bénéficié d'un consensus social très large.

Les réformes ont donc été conçues d'une façon globale et ont été assumées et adoptées politiquement. Elles ont été placées dans une perspective européenne et internationale, profitant largement du benchmarking et de l'avis de certaines institutions internationales telle que l'OCDE. Les meilleures expériences des partenaires de l'Italie ont été étudiées attentivement pour vérifier leur adaptabilité. De nombreux contacts internationaux et une collaboration étroite au niveau politique et technique avec un certain nombre de pays tels que la France, le Royaume Uni et les Etats Unis ont permis à l'Italie de perfectionner les différentes expériences, et parfois même de faire acte d'innovation dans certains domaines.

1.3. Les grands axes d'une réforme structurelle

La réforme de l'organisation et des modes de fonctionnement de l'Etat et des administrations centrales et locales s'est développé autour de grands axes soutenus par les idées de subsidiarité, de simplification, d'évaluation et de satisfaction des besoins des usagers. En Italie, comme en France, le poids de l'administration est traditionnellement important et une certaine culture dirigiste imprègne encore la classe politique et la haute administration.

Les neuf axes majeurs des réformes italiennes sont les suivants :

- Un Etat stratège et arbitre, capable de prévoir, évaluer, réguler et moderniser. Un Etat plus efficace, qui fait sien le principe de subsidiarité et transfère aux collectivités locales et au marché la satisfaction du plus grands nombre possible de besoins des citoyens et des entrepreneurs,
- Des collectivités locales jouissant d'une grande liberté d'organisation, fortes de la légitimité qui leur échoit du fait de l'élection directe des maires, des présidents des régions et des provinces,
- Un vaste programme de simplification et de réduction du nombre des lois, d'évaluation de leurs impacts, de leur codification, et d'assouplissement des procédures et des certifications administratives,
- Un recours à des autorités indépendantes chargées de régler les conflits dans les domaines sectoriels,
- Des nouvelles méthodes obligatoires de coordination et de coopération entre les administrations notamment, en matière de nouvelles technologies de l'information.
- Un nouveau statut de la fonction publique, qui ressemble de plus en plus à celui des employés du secteur privé, qui mise sur la valorisation des ressources humaines,
- De nouvelles procédures budgétaires et comptables, en passant du bilan financier au bilan économique, ainsi qu'un système de contrôle a posteriori, fondées sur l'évaluation de l'efficacité et la bonne utilisation des ressources financières selon les méthodes de management privé,
- Un plan d'action ambitieux, avec des tableaux de bord contraignants, pour l'application généralisée des technologies de l'information et de la communication dans la restructuration des administrations et dans leur rapport avec les citoyens et les entrepreneurs (plan d'action pour le e-gouvernement),

- Une volonté politique constante et des initiatives de collaboration en Europe entre les administrations, pour parvenir à un véritable espace administratif européen caractérisé par des standards élevés et homogènes des résultats de l'action administrative, au profit des citoyens et des entrepreneurs (l'action européenne).

1.4. La réorganisation des structures de l'Etat

La profonde réorganisation des structures centrales et périphériques de l'Etat est une conséquence naturelle du transfert des tâches administratives, pouvoirs et moyens aux collectivités locales, ainsi que du vaste processus de privatisation et de libéralisation des services publics qu'a connu l'Italie dans les dernières années et qui continue à un rythme soutenu.

Cette réforme prévoit d'abord la fusion des administrations centrales ayant des missions similaires, avec l'élimination des doubles emplois et des fragmentations. Le modèle général d'organisation pyramidale des ministères est abandonné, à la faveur d'une plus grande liberté d'organisation, qui puisse tenir compte des différentes missions de chacun d'entre eux.

Deux formes d'organisation des structures ministérielles ont été prévues, l'une articulée en départements, l'autre en directions générales. La première est la forme la plus répandue. Chaque ministère s'articule en un nombre réduit de départements (quatre au maximum), pour obtenir une coordination effective. A certains ministères, sont rattachées, une ou plusieurs agences, ayant une autonomie poussée, placées sous la surveillance d'un ministre.

L'effet le plus frappant de la réforme du noyau dur de l'Etat Italien est la réduction du nombre de ministères. Ils sont passés de 22 en 1990 à 18 en 2000 et ils seront 12 en 2001.

1.5. La réforme de la régulation et de la simplification

Dans les réformes italiennes, l'analyse d'impact de la nouvelle régulation, la codification des normes existantes et la simplification des procédures administratives jouent donc un rôle de premier plan.

Une loi annuelle de simplification identifie désormais les procédures réglées par la loi que le gouvernement est autorisé à supprimer ou à simplifier par ordonnance : ainsi, depuis 1997, plus de 200 procédures ont été supprimées ou simplifiées.

Cette mesure vise à déterminer les coûts que les citoyens et les entreprises doivent supporter pour l'application de nouvelles normes. Elle a été possible grâce aussi au benchmarking mené avec les partenaires européens et l'OCDE.

De plus, un observatoire pour la simplification a été créé et a comme mission la suggestion de mesures de rationalisation et le pilotage de l'action simplificatrice.

1.6. La création des guichets uniques en faveur des entreprises

La création des guichets uniques est l'une des mesures principales de simplification administrative. Elle a été mise en œuvre pour favoriser le développement économique en réduisant les formalités administratives qui gênent le développement des entreprises.

Les guichets nouvellement créés ne se limitent pas à fournir des services de renseignements mais délivrent aussi toutes les autorisations administratives pour l'implantation, la mise en exercice, l'extension et la restructuration des usines ou des unités de production.

De plus, le recours aux technologies informatiques, rendu obligatoire par la loi, est essentiel pour faciliter l'accès et le partage des informations et pour rendre le processus décisionnel administratif plus transparent et rationnel.

1.7. La réforme du statut de l'emploi public

La réforme du statut de l'emploi public a constitué un axe principal dans le processus de réforme. En effet, l'évolution du statut de l'emploi public vers les règles de gestion privée, entamée en 1993, est maintenant achevée. Le statut général des fonctionnaires n'existe plus.

L'accès à la haute fonction publique continue à se faire exclusivement par concours. Hormis les catégories exclues de la contractualisation (postes politiques, défense nationale), les dirigeants publics des ministères sont recrutés par des concours uniques nationaux, suivis d'une période de haute formation gérée par l'école supérieure d'administration.

La réforme administrative prévoit aussi la possibilité de recruter un certain nombre de responsables de directions parmi des experts hautement qualifiés ne faisant pas partie de la fonction publique ou parmi des managers du secteur privé. Cette possibilité permet de profiter de l'apport d'énergies et d'expériences nouvelles qui ont démontré leur capacité à faire avancer plus rapidement les réformes.

Un rôle de premier plan dans la conception et la mise en œuvre de la réforme de l'emploi public revient à la gestion prévisionnelle des effectifs. Pour les administrations de l'Etat, il est prévu que des plans de recrutement soient approuvés chaque semestre par le Conseil des Ministres, sur proposition du département de la Fonction publique. En tout état de cause, les recrutements envisagés doivent respecter l'objectif fixé par la loi d'une réduction annuelle de 1% des dépenses pour les salaires.

De plus, la réforme de l'administration et de l'emploi dans le secteur public a contribué d'une façon déterminante à l'assainissement de la situation financière italienne. En effet, grâce à un gel des embauches, le nombre des agents publics a été réduit et les dépenses pour les salaires publics sont passées de 12,8% du PIB au début des années 90 à 10,6% du PIB aujourd'hui.

De toute évidence, la réforme des emplois publics est un élément stratégique pour la réalisation de l'ensemble des réformes. Elle augmente les espaces d'autonomie d'initiative des agents et surtout des dirigeants. Mais, elle demande aussi une plus forte responsabilisation personnelle et implique de soumettre les résultats de l'action individuelle à une évaluation continue.

L'effort de l'Etat et des collectivités territoriales dans la mise en place d'importants moyens de formation et de soutien pour accompagner les étapes du changement a été apprécié, et commence à donner d'excellents résultats. Toutefois, il faut tenir compte des résistances cachées de la part de la vieille bureaucratie habituée à l'inamovibilité et à l'absence de contrôles.

1.8. La réforme du budget et le contrôle de gestion

Cette réforme est structurelle. Ses effets modifient le comportement des fonctionnaires et entraînent une amélioration en profondeur de l'efficacité administrative. Elle vise à responsabiliser les agents de l'Etat italien à remplacer la seule régularité formelle, qui les menait au bord du gouffre financier par le contrôle sur l'efficacité des dépenses.

Un second objectif consiste à renforcer le fonctionnement de la démocratie en rendant possible la discussion budgétaire au Parlement par une présentation objective et claire des comptes de l'Etat.

Ainsi, pour permettre aux responsables politiques le contrôle stratégique sur les dépenses et le suivi des résultats attendus, une unité centrale d'évaluation et d'audit a été obligatoirement établie dans chaque ministère, agence ou collectivité territoriale. Celle-ci a recours à l'assistance d'unités spécialisées en contrôle de gestion et en évaluation des performances.

1.9. Le plan d'action pour le gouvernement électronique

Les transformations qu'a connues l'administration en Italie correspondent à des mutations profondes nécessitant les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

L'utilisation appropriée, étendue et intense des NTIC est jugée essentielle pour la réalisation et la sauvegarde des réformes. C'est pour cette raison que l'Italie a adopté un plan d'action global, réparti sur trois ans (2000-2002), pour le gouvernement électronique, et établi une cellule centrale stratégique auprès de la présidence du Conseil des Ministres pour en suivre l'application.

Le plan d'action porte sur toutes les actions visant à améliorer l'efficacité opérationnelle interne des administrations : pousser l'intégration télématique entre les administrations, informatiser la fourniture des services aux citoyens et aux entrepreneurs, ainsi que tous les appels d'offres, permettre l'accès télématique des usagers aux services et aux informations, de même que la communication interactive entre usagers et administrations.

L'Italie est le premier pays où la signature digitale des documents et actes privés et publics a été prévue par la loi. En effet, 100% des 40 millions de déclarations d'impôts sont présentées et traitées par voie électronique. Certaines villes, telles Sienne, Bologne ou Mantoue, sont désormais des "villes digitales" complètement câblées.

Plusieurs ministères (tel celui des Affaires étrangères) ont déjà réalisé une informatisation poussée et d'autres sont en train de la faire, grâce aussi au projet de "Réseau Unique des Administrations Publiques – RUPA" actif depuis déjà quelques années.

1.10. L'action européenne

Les réformes ont été conçues et mises en place en ayant toujours à l'esprit le cadre européen, à la fois pour tirer profit des expériences des partenaires, et avec la conviction profonde que les résultats de l'action administrative contribuent d'une façon déterminante à la construction européenne.

Sachant que la citoyenneté européenne ne se construira concrètement que si les politiques européennes sont appliquées sur le territoire de l'Union Européenne par des administrations efficaces et, modernes, une action commune avec d'autres partenaires (tels que l'Espagne, la France et le Royaume Uni) a conduit dès 1997, à des résultats encourageants, à travers les réunions des ministres de la fonction publique et de la réforme de l'administration de Londres et de Vienne en 1998, ainsi que celle de Strasbourg en novembre 2000, qui ont marqué la volonté de procéder ensemble sur la voie du benchmarking et de la recherche d'indicateurs de performance.

1.11. Les obstacles à la réforme en Italie et quelques recommandations

Partout en Europe et ailleurs, on demande à l'Etat d'améliorer sa productivité d'une façon ou d'une autre : par une réforme modulée dans le temps et contractualisée, ou bien par une sorte de révolution soudaine, comme en ont connu le Royaume Uni et les Etats Unis.

Au moment où des lois de simplification cherchent à assainir la situation réglementaire, le parlement et parfois même le gouvernement italien réintroduisent quotidiennement de nouvelles règles et de nouvelles complications bureaucratiques :

- Certaines bureaucraties freinent le processus de simplification pour préserver leurs habitudes et leurs pouvoirs,
- Les guichets uniques pour les entreprises ne couvrent pas encore tout le territoire italien : un effort supplémentaire est nécessaire,
- Le fédéralisme administratif trouve ses obstacles dans la vieille culture étatiste, encore persistante à droite comme à gauche,

- La réforme du travail public se heurte encore aux comportements quotidiens des syndicalistes qui ne semblent pas toujours à la hauteur des grands choix de fond des leaders syndicaux nationaux,
- La réforme des contrôles doit aussi combattre la persistance d'une attitude légaliste de dirigiste qui perdure dans certains milieux administratifs,
- La réforme du budget doit essayer de survivre aux tentations toujours présentes de retour en arrière, de néo-centralisation, de manque de confiance dans les possibilités de contrôle effectif et dans les capacités de gestion autonome des ressources de la part des dirigeants,
- Le plan d'action pour le gouvernement électronique doit trouver les moyens de convaincre ceux qui pensent qu'il est possible d'introduire les nouvelles technologies sans changer les procédures anciennes ni remettre en cause leur organisation et leur mode de fonctionnement.

2. Les autres expériences

2.1. L'expérience canadienne

La population canadienne bénéficie depuis longtemps d'une fonction publique morale et professionnelle et ce, grâce aux différentes réformes entreprises par le gouvernement fédéral.

2.1.1 Historique

Absorbé par la crise financière du pays au début de la décennie 1990, le gouvernement a gelé les traitements. Ce qui a réduit le niveau de vie des fonctionnaires et a dévalorisé leur travail. De plus, les cadres de direction dans l'administration ne se sentaient plus appréciés par la population.

Le gouvernement fédéral a ainsi lancé une grande initiative de renouveau, baptisée " Repenser le rôle de l'Etat" durant les années 90. Cette opération a visé en particulier l'assainissement des finances de l'Etat, la réduction des effectifs de la fonction publique et la création de nouveaux modèles pour les prestations de service.

Outre l'élimination de 30% des postes, il a été procédé à la diminution des possibilités d'emploi et d'avancement ainsi qu'à l'allongement de la durée hebdomadaire du travail. La fonction publique a perdu ainsi d'excellents éléments, ce qui risquait d'avoir des conséquences négatives sur la productivité.

Cependant, en éliminant le déficit budgétaire annuel, le gouvernement du Canada a accompli de grandes réalisations au cours des années 90, ce qui lui a redonné une marge de manœuvre en matière d'investissement. Toutefois, à de nombreux égards, les défis auxquels les gestionnaires seront confrontés à l'avenir seront aussi grands que ceux du passé.

2.1.2. La nouvelle réforme de la fonction publique

Pour palier les effets négatifs de l'ancienne réforme, une nouvelle réforme a vu le jour à la fin des années 1990. Par cette réforme, les citoyens exigent un gouvernement plus responsable, de meilleurs services, une plus grande transparence et plus de réalisations.

La réforme a donné la priorité à la valorisation et à la gestion intégrée des ressources humaines. Les mesures importantes prises à cet égard sont rattachées à l'initiative dite "La relève".

La relève n'est qu'un premier pas. Les gestionnaires doivent prendre des mesures concertées et hautement ciblées en matière de recrutement car il est devenu de plus en plus difficile d'attirer des personnes de haut calibre à la fonction publique. Dans ce cadre, La loi sur la réforme de la fonction publique prévoit désormais que la Commission de la fonction publique peut mettre en œuvre des programmes de formation favorisant un recrutement de qualité et un avancement professionnel dans la fonction publique fédérale basé sur le mérite et la compétence.

De plus, la tendance à la diversification des modes de prestation de services, à la sous-traitance et à la privatisation a modifié les rapports entre le gouvernement fédéral et ses partenaires des autres secteurs économiques. Les cadres supérieurs doivent par conséquent acquérir une nouvelle palette d'habiletés et de compétences. Les programmes de formation et de perfectionnement en gestion à l'intention des cadres doivent ainsi répondre à ces besoins.

2.2. L'expérience Vietnamiennne

2.2.1. Historique

Suite à la désintégration de l'Union Soviétique, le Vietnam a perdu son principal partenaire commercial qui lui attribuait annuellement une aide d'environ un milliard de roubles. Cette situation a causé une chute subite de la croissance économique et une envolée de l'inflation qui a culminé à 450 % par an.

Confronté à cette situation, le gouvernement a décidé de suivre la Chine sur le chemin d'un socialisme plus libéral. En 1986, le 6^{ème} congrès national du parti communiste a adopté le "Doi Moi", ou processus de rénovation. Depuis, plusieurs réformes politiques ont eu lieu et le Vietnam est passé d'une économie centralisée à une économie de marché-orienté.

Les politiques "Doi Moi" ont visé l'amélioration de la performance des établissements étatiques qui comptent 5 % de la population active et contribue pour le un cinquième du PIB.

Les établissements publics ont aussi été dotés d'une plus grande autonomie dans la prise de décision, y compris la capacité d'ajuster les produits, d'acheter les inputs, d'introduire les nouvelles technologies, d'emprunter, d'acquérir ou de louer des équipements, d'embaucher et de licencier des employés et de distribuer leurs profits nets d'impôts.

Le Comité National de la Réforme de l'Entreprise a également présenté un plan quinquennal proposant la liquidation des entreprises non-viables, le désengagement total ou partiel de centaines de petites et moyennes entreprises, et la restructuration de grandes entreprises qui resteront entre les mains de l'Etat.

Durant les trois premières années de l'exécution de ce plan, 2 857 entreprises devaient être liquidées ou cédées. La restructuration des entreprises qui restent entre les mains de l'Etat devrait être accomplie à travers des restrictions de l'accès aux crédits, des audits et diagnostics, et de la réduction de la main-d'œuvre.

2.2.2. La privatisation des entreprises vietnamiennes

Au Vietnam, 5 740 établissements publics emploient 1,7 millions d'ouvriers. Le personnel de ces établissements compte parmi les meilleurs cadres diplômés et représentent une population électorale et politique très importante au sein du gouvernement vietnamien car la majorité a été récompensée pour sa participation à la guerre du Vietnam.

Durant les cinq prochaines années, la quasi-majorité des établissements publics vont être privatisés. Le processus de la réforme au Vietnam mènera à des changements dans l'environnement économique dans lequel opèrent les entreprises. En effet, les barrières douanières seront réduites, la création de nouvelles entreprises sera facilitée, et la procédure d'accès aux emprunts sera allégée.

L'évaluation de la Banque Mondiale qui, a effectué une étude sur la diminution des effectifs des employés dans les établissements publics au Vietnam, suppose que les établissements étatiques deviendront des entreprises maximisant leurs profits. La part de l'Etat dans le capital restera considérable dans plusieurs d'entre elles, et le désengagement continuera à se faire progressivement dans les autres.

Au cours des cinq prochaines années, ces entreprises seront capables d'ajuster progressivement le non renouvellement des contrats temporaires de certains ouvriers, en comptant sur un départ normal. Le processus de la réforme au Vietnam peut être donc différent du désengagement immédiat de l'Etat.

Durant ce processus progressif de privatisation, il est supposé que les entreprises ayant la plus grande proportion du profit soient les premières à être privatisées. D'après ces suppositions, le programme de la réforme au Vietnam peut exiger le licenciement de 400 000 employés d'une façon volontaire ou involontaire. Ce chiffre représente le quart des emplois courants dans les établissements publics.

2.2.3. Certains effets négatifs de la réforme au Vietnam d'après la Banque Mondiale

Les principaux résultats du rapport de la Banque Mondiale sur la diminution des sureffectifs suite à la privatisation et la restructuration des établissements publics au Vietnam sont:

- Le risque d'un déclin du bien être des personnes licenciées pourrait conduire à une crise politique et sociale. En effet, au Vietnam, la situation est délicate car les pressions des agents licenciés, représentant pour la plupart des hauts cadres diplômés, pourraient renverser le processus de réforme.

Pour palier ce problème, le gouvernement vietnamien devrait assurer une voie de sécurité appropriée et mobiliser les ressources financières nécessaires afin d'éviter une crise politique.

- La plupart des fonctionnaires licenciés du secteur public se retrouvent à terme dans le secteur informel,
- Les programmes de retraite anticipée s'avèrent plus chers que les incitations au départ volontaires,
- Il y a un grand gaspillage dans les programmes d'assistance aux fonctionnaires licenciés du secteur public.

3. Les principaux enseignements pour le Maroc

Les principaux enseignements pouvant être tirés pour le Maroc, des trois expériences de réforme du secteur public, sont les suivants :

- La réforme du secteur public doit être complète. Elle doit concerner tous les aspects liés au secteur public afin de permettre à l'administration d'être efficace, capable de réguler, d'évaluer, de moderniser et surtout d'être au service des opérateurs économiques et du citoyen marocain,
- La réduction du nombre de ministères et l'élimination des doubles emplois sont des éléments importants pour réussir la réorganisation de l'administration et accroître son efficacité. L'allègement des structures administratives rendrait opportun, le recours à des autorités indépendantes pour régler les conflits dans les domaines sectoriels,
- La simplification des procédures, la réduction du nombre de lois et l'évaluations de leurs impacts sont indispensables à la réussite de la réforme du secteur public. La mise en place d'une loi annuelle de simplification, d'un observatoire de simplification et de guichets uniques, permettrait aux entreprises marocaines de se mettre au niveau de leurs concurrentes étrangères. De plus, cette réforme encouragerait davantage les investissements dans notre pays,

- De nouvelles procédures budgétaires et comptables inspirées des méthodes de management privé (bilan économique, tableaux de bord, indicateurs de performance...), doivent être instaurées afin de contrôler l'efficacité des dépenses et d'ancrer la culture d'économie de dépenses,
- La fonction publique doit être dotée à terme, d'un nouveau statut qui se rapproche de celui des employés dans le secteur privé et qui valorise davantage les ressources humaines. Cette réforme aurait le mérite d'attirer par une rémunération adéquate, les meilleures compétences vers une administration stratégique et qui régule. De plus, une action de formation d'envergure devrait accompagner cette réforme afin d'aboutir à de meilleurs résultats et d'accroître la productivité du secteur public,
- La gestion prévisionnelle des effectifs devrait être mise en place et généralisée aux départements ministériels, aux collectivités locales et à toutes les entreprises publiques. Les recrutements dans le secteur public doivent se faire par concours. Il faudrait également faire appel, quand il est nécessaire, à des responsables ne faisant pas partie de la fonction publique afin de profiter de leurs expériences dans le secteur privé. Ceci ne peut se réaliser qu'en créant des passerelles entre les secteurs public et privé,
- Outre le renforcement de l'investissement public, les ressources de privatisation devraient être mises à contribution pour financer en partie la réforme administrative. Le recours à des bailleurs de fonds étrangers pourrait s'avérer nécessaire en cas d'indemnisation éventuelle des départs de la fonction publique et des entreprises publiques.
- Pour accélérer les départs à la retraite dans la fonction publique, il serait judicieux de donner la possibilité aux fonctionnaires ayant dépassé le seuil de 50 ans, de partir à la retraite anticipée moyennant un réajustement à la hausse de la pension à raison de 2,5% par année de service. Toutefois, pour éviter le départ massif des cadres compétents, il faudrait soumettre cette action de départ anticipé à la retraite à l'accord de l'administration.

Enfin, pour réussir les réformes dans le secteur public au Maroc, il faudrait instaurer d'urgence un plan d'action stratégique global visant la valorisation des ressources humaines, des qualités professionnelles et du mérite.

Annexe

Tableau 1 : Impact de la masse salariale en % du PIB sur le déficit structurel en % du PIB

	97/98	1998/1999	1999/2000	2 sem 00	2001
Déficit structurel en % du PIB	-2,9	-2,9	-3,0	-5,8	-4,4
masse salariale en % du PIB	11,4	11,8	12,2	12,1	13,1

Tableau 2 : Impact d'un gel d'embauche sur la masse salariale :

Hypothèse 1 :

Croissance annuelle moyenne de 3%, inflation annuelle moyenne de 2%,
augmentation annuelle moyenne de la masse salariale de 3%

Année	PIB actualisé en MDH	Masse salariale en MDH	MS/PIB	Réduction%MS/PIB
0	354316,10	46061,09	13,00%	0,00%
1	372244,49	47442,93	12,75%	0,25%
2	391080,07	48866,21	12,50%	0,50%
3	410868,72	50332,20	12,25%	0,75%
4	431658,67	51842,17	12,01%	0,99%
5	453500,60	53397,43	11,77%	1,23%
6	476447,73	54999,35	11,54%	1,46%
7	500555,99	56649,33	11,32%	1,68%
8	525884,12	58348,81	11,10%	1,90%
9	552493,86	60099,28	10,88%	2,12%
10	580450,05	61902,26	10,66%	2,34%
11	609820,82	63759,33	10,46%	2,54%
12	640677,75	65672,10	10,25%	2,75%
13	673096,05	67642,27	10,05%	2,95%
14	707154,71	69671,54	9,85%	3,15%
15	742936,74	71761,68	9,66%	3,34%

Tableau 3 : Impact d'un gel d'embauche sur la masse salariale :

Hypothèse 2 :

Croissance annuelle moyenne de 6%, inflation annuelle moyenne de 2%, augmentation annuelle moyenne de la masse salariale de 3%

Année	PIB actualisé	Masse salariale	MS/PIB	Réduction%MS/PIB
0	354316,10	46061,09	13,00%	0,00%
1	383086,57	47442,93	12,38%	0,62%
2	414193,20	48866,21	11,80%	1,20%
3	447825,68	50332,20	11,24%	1,76%
4	484189,13	51842,17	10,71%	2,29%
5	523505,29	53397,43	10,20%	2,80%
6	566013,92	54999,35	9,72%	3,28%
7	611974,25	56649,33	9,26%	3,74%
8	661666,56	58348,81	8,82%	4,18%
9	715393,88	60099,28	8,40%	4,60%
10	773483,86	61902,26	8,00%	5,00%
11	836290,75	63759,33	7,62%	5,38%
12	904197,56	65672,10	7,26%	5,74%
13	977618,40	67642,27	6,92%	6,08%
14	1057001,02	69671,54	6,59%	6,41%
15	1142829,50	71761,68	6,28%	6,72%