

Royaume du Maroc



Direction de la Politique
Economique Générale

***La masse salariale et ses impacts
sur les équilibres économiques et financiers***



Document de travail n°84

Janvier 2003

Table des Matières

1. Données sur la masse salariale	2
1.1. Importance de la masse salariale	2
1.2. Aggravation des inégalités salariales.....	5
1.3. Un système de rémunération peu équitable	6
2. Impacts économiques d'une baisse de la masse salariale.....	7
2.1. Scénario 1 : Baisse de la masse salariale de 1 point du PIB.....	7
2.2. Scénario 2 : Baisse de la masse salariale de 1 point du PIB conjuguée à une hausse de l'investissement public de 1% du PIB	9
3. Suggestions	10
3.1. Réformer le système de rémunération.....	10
3.2. Mettre en œuvre une véritable gestion des ressources humaines.....	11

Malgré son amélioration notable, la gestion des finances de l'Etat reste soumise à de multiples contraintes. La masse salariale constitue une contrainte majeure car elle limite les marges de manœuvre des pouvoirs publics en matière de développement de l'investissement.

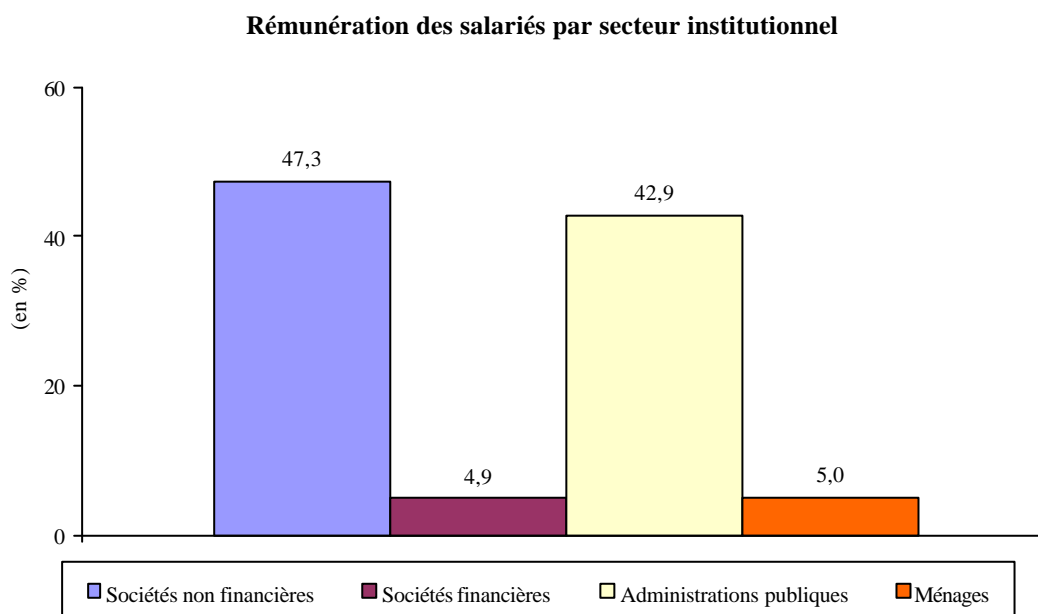
La présente note a pour objectif de situer la problématique de la masse salariale, d'évaluer ses incidences sur les équilibres économiques et financiers du pays et de faire quelques suggestions en vue de maîtriser la masse salariale.

Dans ce qui suit, la masse salariale est celle supportée par le budget de l'Etat, sauf mention spéciale.

1. Données sur la masse salariale

1.1. Importance de la masse salariale

Selon les nouveaux comptes de la nation (base 1998), l'administration publique (y compris les collectivités locales) verse 42,9% du total des rémunérations salariales contre 47,3% pour les sociétés non financières, ce qui témoigne de l'importance de l'Etat employeur.

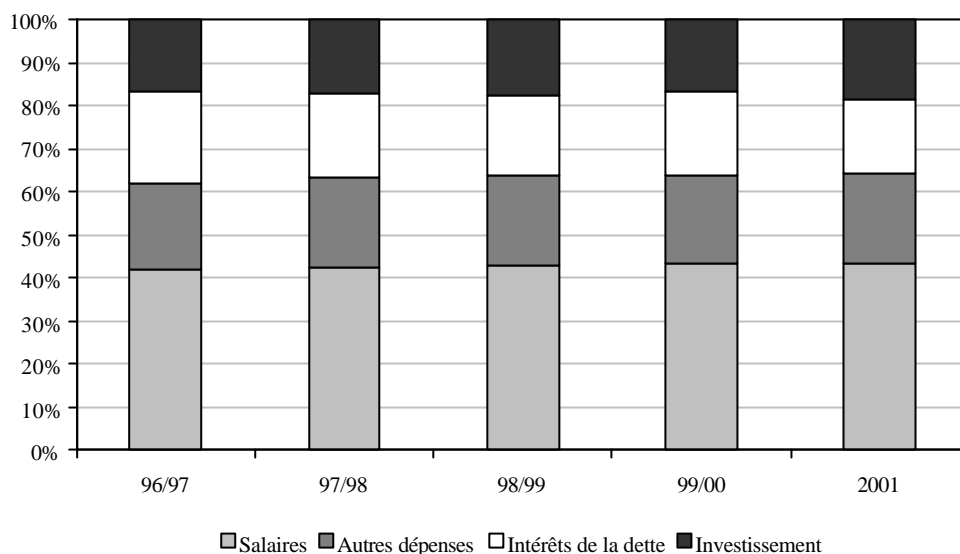


La masse salariale a atteint 12,5% du PIB en 2001, 14% si l'on tient compte des charges sociales et près de 16% lorsque l'on prend en considération les salaires versés aux fonctionnaires des collectivités locales.

Sur la période 1996-2001, 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%).

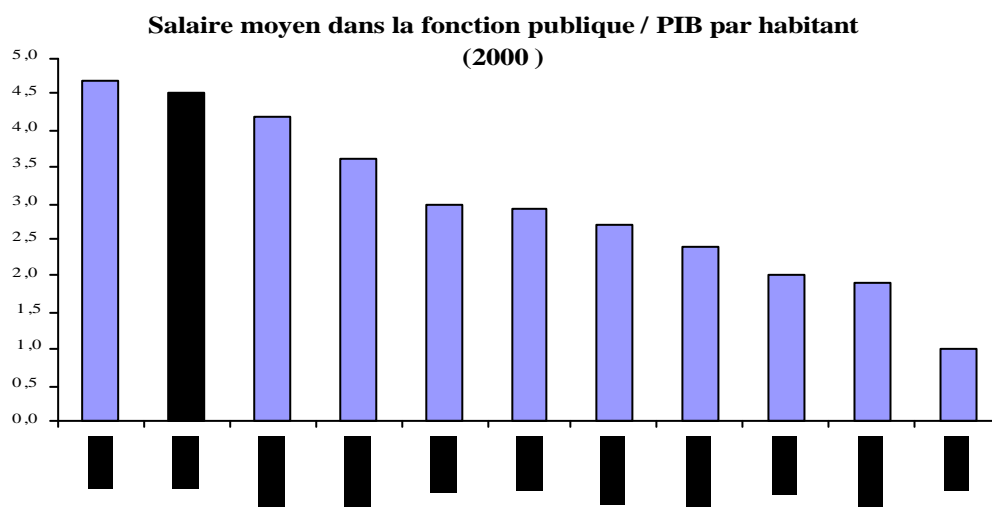
En 2001, la masse salariale a représenté 43,4% des dépenses globales de l'Etat, 53,2% des dépenses de fonctionnement et l'équivalent de 2,4 fois le budget d'investissement (hors Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social et hors solde des comptes spéciaux du Trésor).

Structure des dépenses de l'Etat



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. Il dépend du mode d'intervention de l'Etat et particulièrement de la politique publique de financement des secteurs de l'éducation et de la santé.

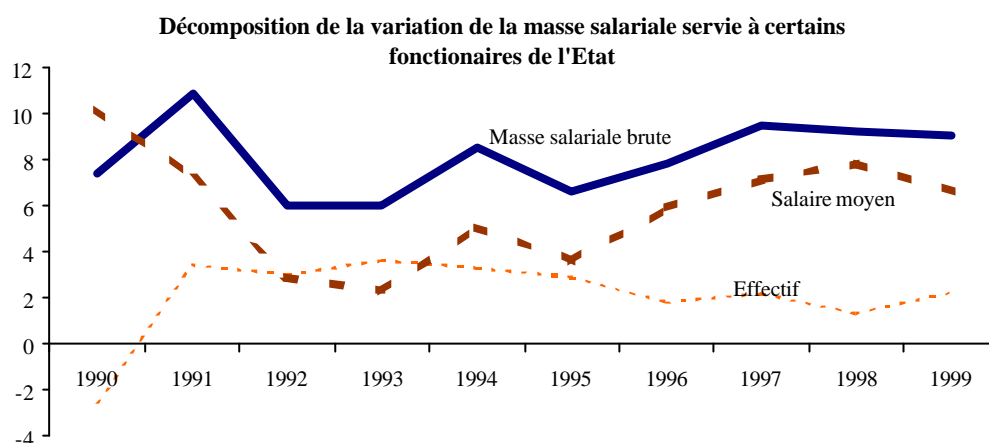
Le salaire moyen dans la fonction publique au Maroc est égal à 4 fois le PIB par habitant contre 3 en Tunisie, 2,8 en Malaisie, 2 en Turquie et 1 pour un pays développé comme la France. Cette situation est en relation avec l'insuffisance du PIB au Maroc et avec la forte concentration de la population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



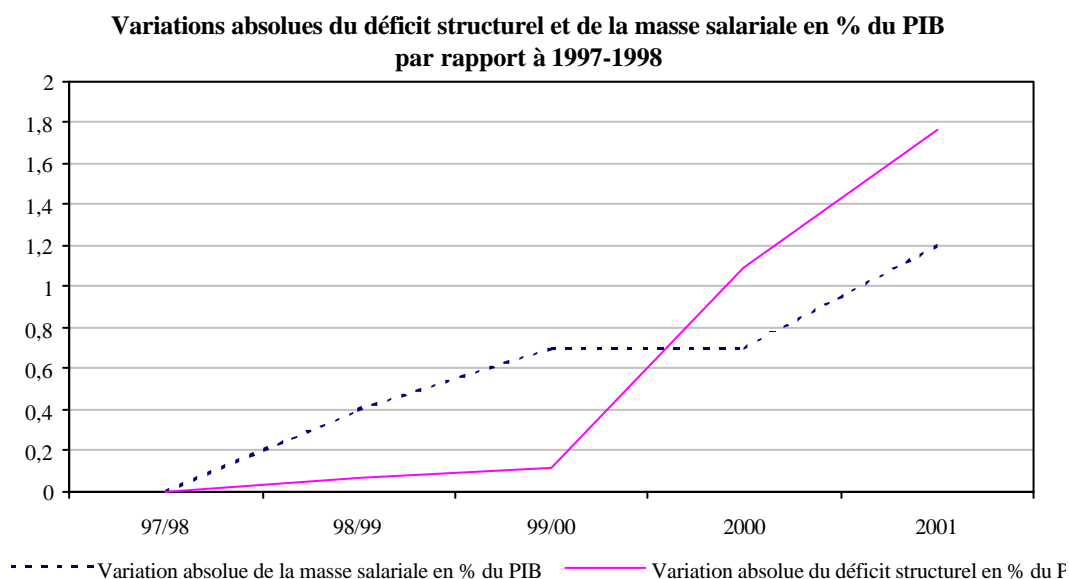
¹ «Statistical Survey of Government employment and wages», Banque Mondiale

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. Ces accords ont eu un impact global estimé à 6,8 milliards de dirhams en dehors des rappels.



Les revalorisations salariales successives dans le cadre du dialogue social (gain en terme de pouvoir d'achat des salaires de 4% l'an entre 1996 et 2000), plus que l'évolution des effectifs (1,7%² l'an entre 1996 et 2000), sont en bonne partie à l'origine du déficit structurel. Celui-ci a augmenté de 1,8 point du PIB entre 1997/98 et 2001 dont 1,2 point provenant de la masse salariale.



² Fonctionnaires mandatés par la DRPP hors ceux des FAR, de la Gendarmerie Royale, de la Garde Royale, des Forces Auxiliaires, de la DGSN et de la DST

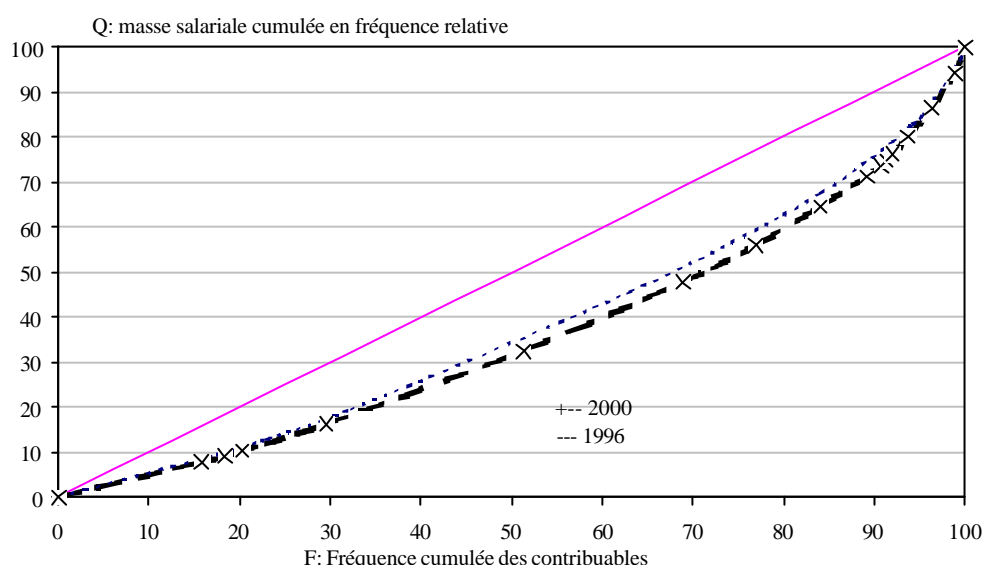
1.2. Aggravation des inégalités salariales

Les revalorisations de salaires précitées ne se sont pas accompagnées d'une réduction des inégalités. L'examen des données sur les salaires³ sur la période 1996-2000 a permis de faire les constatations suivantes :

- Une forte dispersion des salaires de l'administration publique avec un approfondissement des inégalités au fil du temps : l'indicateur de dispersion est passé de 60,9% en 1996 à 70,1% en 2000.
- Une tendance à l'aggravation de la concentration des salaires car l'indice de Gini a évolué de 55,6% en 1996 à 59,4% en 2000.

Ceci signifie qu'une proportion importante de la masse des salaires profite à un nombre réduit de salariés ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

Courbe de Lorenz présentant la concentration des salaires publics pour 1996 et 2000

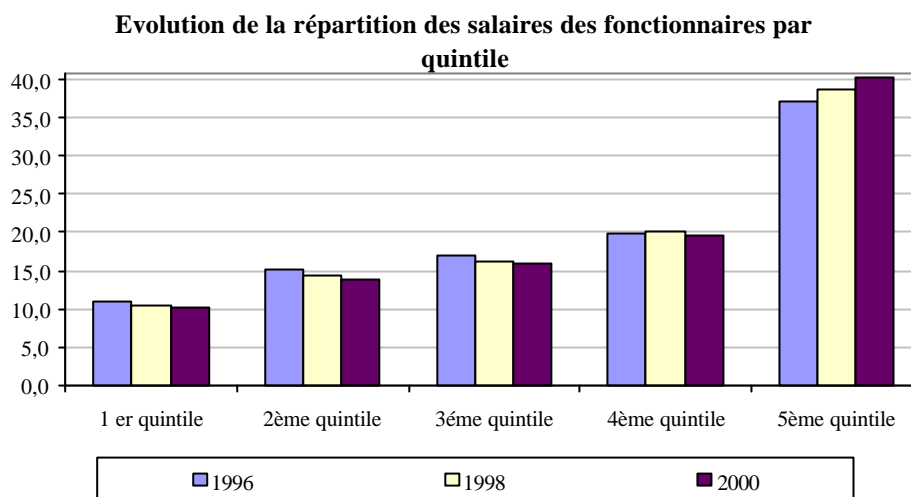


Le calcul d'autres indicateurs de dispersion et de concentration a mis en évidence les conclusions ci-après:

- La moitié de la masse salariale distribuée en 2000 est constituée par des salaires bruts inférieurs à 37.600 dirhams/an.
- Les contribuables dont le revenu brut imposable est inférieur à 36.000 dirhams/an représentent près de 77% de l'effectif total des fonctionnaires.
- La moitié des contribuables possèdent un salaire brut inférieur à 29.640 dirhams/an.

³ Source : Direction de la Rémunération et du Paiement des Pensions

L'inégalité dans la répartition des salaires s'est aggravée durant les dernières années. Entre 1996 et 2000, la part dans la masse salariale globale des 20% de fonctionnaires les mieux payés est passée de 37,2% à 40,4%, alors que tous les autres quintiles ont vu leur part relative baisser.



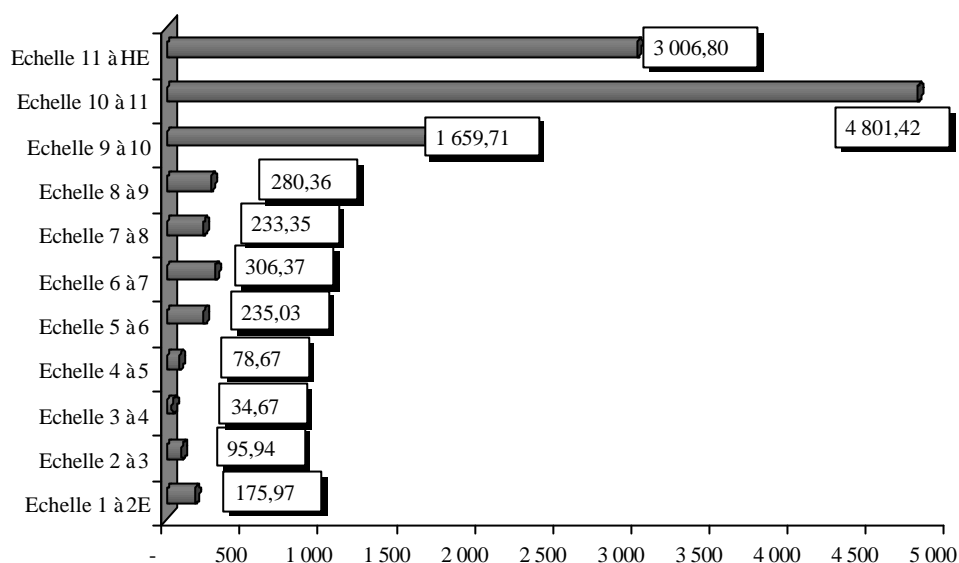
1.3. Un système de rémunération peu équitable

Le caractère inéquitable du système des rémunérations dans la fonction publique ressort à travers les éléments suivants :

- Le rapport⁴ entre le salaire le plus élevé et le salaire le plus bas est de 37 contre 10 en général pour des pays comparables.
- Des disparités de traitement en début de carrière entre les diplômés universitaires équivalents sont relevées alors que les titulaires de ces diplômes exercent souvent les mêmes fonctions.
- Le même salaire est attribué abstraction faite de l'effort fourni. Ceci est exacerbé par l'existence de régimes dérogatoires.
- L'augmentation de la rémunération entre le début et la fin de chaque grade varie entre 9 et 21% pour les échelles 1 à 5 alors que pour les échelles supérieures (de l'échelle 10 à la hors échelle), elle peut atteindre 93% en raison du régime des indemnités.
- Les gains de rémunération mensuelle brute entre les échelles augmentent considérablement à partir de l'échelle 10, alors qu'ils restent dérisoires pour les échelles inférieures ou égales à 9. Outre les inégalités qu'il crée, le système de rémunération est à l'origine des revendications exercées par les partenaires sociaux en matière de promotion de grade pour la catégorie des cadres.

⁴ Rapport de la rémunération brute entre un professeur de médecine grade C, échelon 3 et un agent de service classé à l'échelle 1, échelon 6.

Gains de rémunération mensuelle brute découlant de la promotion d'échelle par voie d'ancienneté (personnel commun aux administrations publiques) en dirhams



Une autre insuffisance du système réside dans la part importante des indemnités liées au grade dans la rémunération globale et qui varie entre 41% pour l'échelle 1 et 72% pour le premier échelon de la hors échelle. Cette marginalisation du traitement de base confirme le caractère dépassé de la grille indiciaire dont la refonte remonte à 1973 et qui a perdu sa vocation d'instrument de classification des emplois puisque les fonctionnaires peuvent changer de grade sans changer de fonction.

Quant au système de promotion en vigueur, il a tendance à accroître artificiellement le taux d'encadrement (cadres supérieurs/effectif des échelles 1 à 9) qui se situe à 40% à fin 2001. Occasionnant une revalorisation des salaires, les promotions de grade ne se traduisent pas nécessairement par une responsabilité accrue ou par une amélioration de la productivité.

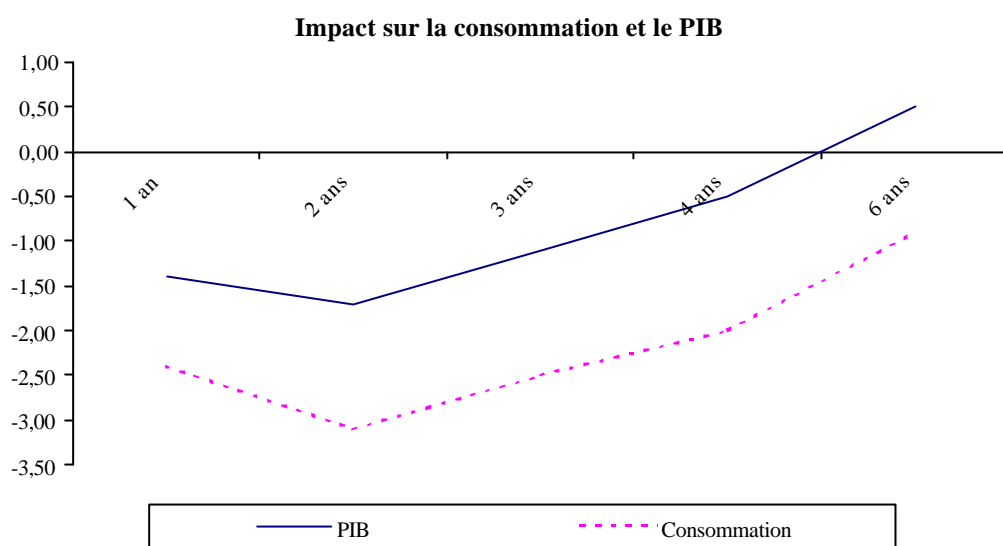
2. Impacts économiques d'une baisse de la masse salariale

Le système des rémunérations en vigueur qui est incapable de faire face aux revendications salariales et de promotion de grade, pèse sur les finances publiques et sur l'économie de façon générale.

Pour évaluer l'impact de la masse salariale sur les équilibres économiques et financiers, deux scénarii ont été examinés. Cet exercice a été mené à des fins pédagogiques pour mettre en évidence la relation entre la compétitivité de l'économie et le niveau de la masse salariale de l'Etat d'une part et l'importance que joue le secteur des administrations publiques en matière de soutien de la demande privée d'autre part.

2.1. Scénario 1 : Baisse de la masse salariale de 1 point du PI B

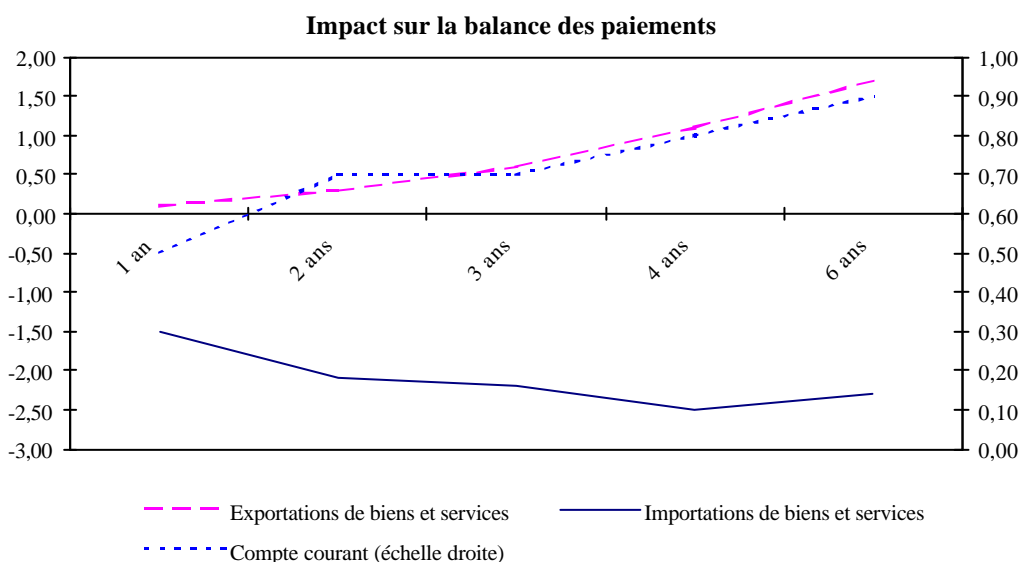
A fiscalité inchangée et par rapport au scénario de référence, cette mesure se traduirait par un recul des revenus des ménages. Celui-ci engendrerait à court terme une baisse de la consommation et partant de l'activité économique de près de 2% au cours des deux premières années.



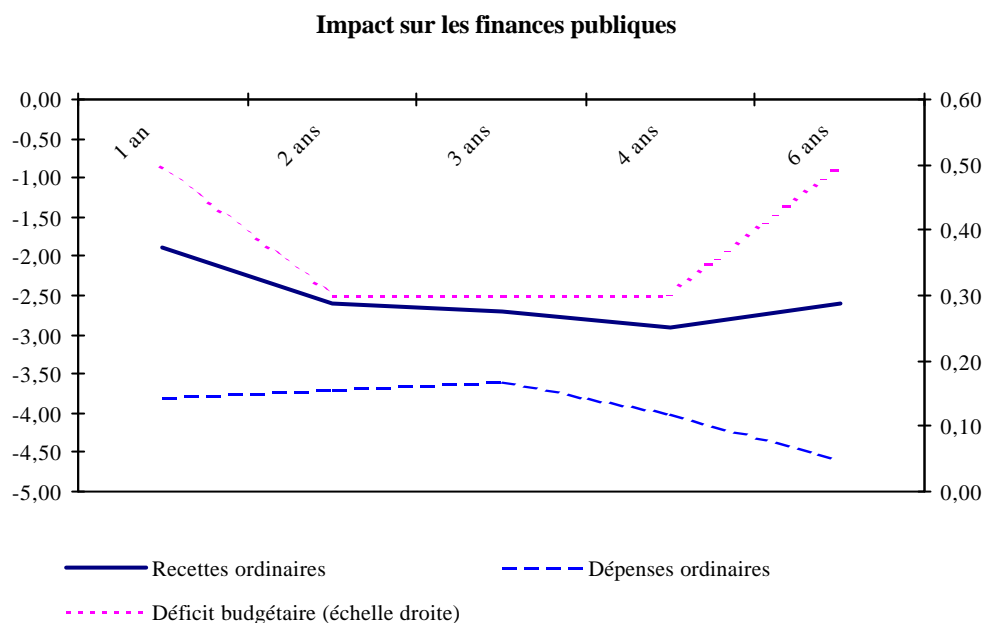
A moyen terme, il se produirait une hausse de la croissance économique en raison de la maîtrise du déficit budgétaire et de l'amélioration qui en résulterait des conditions de financement de l'économie.

La baisse de la demande susciterait un recul des prix intérieurs (1 point en moyenne à court terme) dont l'impact serait bénéfique sur la compétitivité des entreprises et le développement des exportations. Pour ce qui est des importations des biens et services, il y aurait un ralentissement sous l'effet conjugué de la baisse de la demande et des prix relatifs.

La réduction du poids de la masse salariale aurait ainsi un effet favorable sur le compte courant de la balance des paiements et donc sur le montant des réserves en devises.



Pour les finances publiques, la maîtrise de la masse salariale entraînerait un accroissement de l'épargne publique et partant une baisse du déficit budgétaire de 0,5 point du PIB au cours de la première année et de 0,3% du PIB au cours des années suivantes.



L'amélioration du déficit serait inférieure à la baisse des salaires en % du PIB. En plus du manque à gagner en terme d'impôt général sur le revenu des fonctionnaires, les recettes fiscales de l'Etat seraient affectées par le ralentissement à court terme de l'activité économique lié à un recul de la demande.

2.2. Scénario 2: Baisse de la masse salariale de 1 point du PIB conjuguée à une hausse de l'investissement public de 1% du PIB

Par rapport au premier scénario, la dépense globale resterait inchangée.

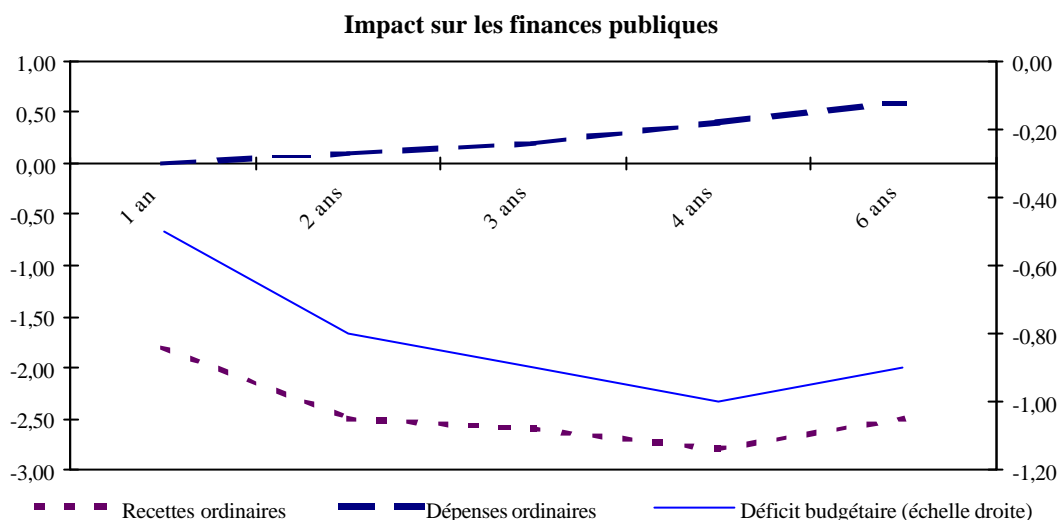
L'effet dépressif de cette mesure serait moindre comparativement au scénario 1. En effet, l'activité économique baisserait en moyenne de 1 point au cours des quatre premières années contre 2 points pour le scénario 1, pour connaître un redressement à moyen terme compte tenu de l'impact favorable sur l'économie de l'investissement public.

A moyen terme, l'effet positif des dépenses d'investissement l'emporterait sur celui de la baisse de la masse salariale en pourcentage du PIB. Le surcroît de l'activité économique serait compris entre 0,5 et 1 point.

Le recul de la consommation expliquerait la baisse des prix qui resterait très modérée au cours de la première année et qui deviendrait de plus en plus importante les années suivantes.

Pour les finances publiques, il se produirait une détérioration du déficit budgétaire en moyenne de l'ordre de 0,7% du PIB au cours de la période de simulation.

Alors que le scénario consiste en un simple redéploiement des dépenses salariales en investissement, l'on constate une aggravation du déficit public sur toute la période de simulation. Cette situation s'expliquerait par un effet d'entraînement plus immédiat des dépenses au titre des salaires contrairement aux dépenses d'investissement qui demandent un délai pour produire leurs effets favorables.



3. Suggestions

Les développements précédents confirment que le niveau de la masse salariale de l'Etat influe sur la croissance économique et sur la compétitivité de l'économie nationale. Partant de ce constat, il est primordial de ramener à terme la masse salariale sous la barre de 10% du PIB en vue de s'approcher des standards internationaux pour les pays à développement économique comparable et pour élargir les marges de manœuvres des pouvoirs publics en terme de développement de l'investissement.

La maîtrise de la masse salariale publique est nécessaire dans un contexte d'ouverture croissante de l'économie marocaine. Elle devrait être intégrée à une stratégie globale de modernisation et de mise à niveau de l'administration publique.

Pour réduire le poids de la masse salariale en pourcentage du PIB, il faut réunir les conditions d'une croissance économique forte et durable. Il est opportun également de réformer le système de rémunération dans la fonction publique et de mettre en oeuvre une véritable gestion des ressources humaines.

3.1. Réformer le système de rémunération

La réforme du système de rémunération dans la fonction publique aurait pour objectif de privilégier l'équité et le mérite tout en préservant les équilibres économiques et financiers du pays dans un contexte de préparation du Maroc à l'économie du libre échange.

Dans ce sens, plusieurs études⁵ ont été menées au niveau aussi bien du Département de la Fonction Publique que du Ministère des Finances et de la Privatisation. La dernière en date est celle de la Commission des Rémunérations instituée par le Premier Ministre et qui a déposé, en juin 2002, un rapport sur la réforme du système de rémunération du personnel de l'État en préconisant deux catégories de mesures : des ajustements techniques à court terme et une réforme en profondeur sous forme d'une loi-cadre.

Les ajustements techniques pourraient préparer les conditions optimales de refonte du système des rémunérations et de reconfiguration de l'emploi public. Il s'agit de:

- la simplification de la grille indiciaire en intégrant dans le traitement de base les indemnités permanentes.
- la définition d'une valeur unique du point indiciaire de manière à ce que la révision de la grille ait peu d'incidence financière pour l'État tout en garantissant les salaires des fonctionnaires pris individuellement.
- l'élargissement de la grille en augmentant le nombre d'échelons et en ajoutant une échelle supplémentaire afin de résoudre le problème de la promotion, de maîtriser l'évolution de la masse salariale et d'accroître l'attractivité de l'administration pour les compétences pointues.

La réforme du système des rémunérations des fonctionnaires de l'État et des collectivités locales devrait être régie par une loi-cadre. Celle-ci apporterait une vision globale du système des rémunérations et rendrait relativement aisée l'évolution future de la législation en la matière.

La nouvelle politique de rémunération devrait s'appuyer sur une classification en faveur d'une reconfiguration de l'emploi public de manière à :

- passer de la logique de carrière à la logique d'emploi à travers la constitution d'un référentiel des emplois au niveau de l'administration,
- assurer l'équité du système en reliant la rémunération à la complexité de l'emploi.

3.2. Mettre en œuvre une véritable gestion des ressources humaines

La réforme du système de rémunération mérite d'être appuyée par la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines dans l'administration. Elle requiert les mesures d'accompagnement suivantes :

⁵ Etude de définition sur la fonction publique et les structures administratives, rapports des groupes de travail sur la dépense publique et la gestion des ressources humaines élaborés avec l'assistance de la Banque Mondiale, Rapport général sur le premier colloque national sur la réforme de l'administration en mai 2002, Note de la Direction du Budget sur la rémunération et les statuts dans la fonction publique et rapports d'étude de la Direction de la Politique Economique Générale sur la taxation du travail, les impacts du dialogue social et la décomposition du déficit structurel en composantes conjoncturelle et structurelle.

- établir une cartographie des effectifs dans le secteur public en vue d'harmoniser les taux d'encadrement sur un plan régional et à l'échelle des ministères et de favoriser le redéploiement du personnel de l'Etat et des collectivités locales.
- optimiser les structures administratives en fonction des nouveaux rôles économiques de l'Etat (stratège, régulateur, facilitateur et accompagnateur du développement économique et social) et réduire le nombre de structures administratives en éliminant les double-emplois.
- développer une programmation à moyen et long termes des actions de l'Etat en matière de gestion des ressources humaines afin d'accroître l'efficacité de l'administration publique tout en maîtrisant la masse salariale.
- encourager les départs volontaires et la retraite anticipée et responsabiliser les administrations quant à la gestion de leur masse salariale.
- asseoir le système de promotion sur des critères rationnels et l'accompagner par une politique de formation appropriée.

La maîtrise de la masse salariale aurait certainement des incidences sur le système public des retraites qu'il va falloir préalablement évaluer pour ne pas grever davantage les équilibres financiers des caisses concernées. Ces évaluations deviennent aisées aujourd'hui avec l'amélioration notable des systèmes d'information relatifs à la gestion des fonctionnaires et des retraités.