

ROYAUME DU MAROC



MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE
L'ADMINISTRATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE



CDL-UD(2018)003
Or. fr

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LE MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE DU ROYAUME DU MAROC**

**Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration
UniDem Med**

**“AMÉLIORER LA RELATION ENTRE L'ADMINISTRATION ET
LES CITOYENS : UN IMPÉRATIF DÉMOCRATIQUE”**

Rabat, Maroc

23 - 26 avril 2018

RAPPORT DE CONCLUSIONS

par

M. Khalid NACIRI

(Membre de la Commission de Venise – Maroc ; Professeur de Droit Constitutionnel)

Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme
dans le sud de la Méditerranée

Financé
par l'Union européenne



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Séminaire Régional pour les hauts cadres de l'administration UniDem Med

**AMELIORER LA RELATION ENTRE
L'ADMINISTRATION ET LES CITOYENS : UN
IMPERATIF DEMOCRATIQUE**

RAPPORT DE CONCLUSION- Par le modérateur Khalid Naciri

A l'initiative de la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, et en coopération avec le Ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique du Royaume du Maroc, s'est tenu à Rabat un nouveau séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration UniDem Med sous l'intitulé générique « Améliorer la relation entre l'administration et les citoyens : un impératif démocratique ». Ce séminaire, d'une durée de 4 jours a pleinement assumé sa mission de réflexion sur cette thématique générale.

**LA SEANCE D'OUVERTURE : MISE EN EXERGUE DE LA COOPERATION ENTRE
LA COMMISSION ET LE MINISTERE ET DU PROCESSUS CUMULATIF**

Une séance d'ouverture a précédé les travaux proprement dits, lundi matin 23 avril 2018, au cours de laquelle quatre interventions ont été prononcées.

Le premier orateur fut le Ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé de la réforme de l'administration et de la fonction publique, M. Mohammed BENABDELKADER. Son propos a mis l'accent sur la signification de la coopération entre son Ministère et la Commission de Venise, soulignant l'échange d'expérience en la matière, le Maroc se sentant fier d'abriter ces rencontres scientifiques en faveur de la haute fonction publique. Nous avons des préoccupations communes en faveur de la transparence et l'amélioration de l'efficacité. Il devait également évoquer les réformes engagées en ce sens, au Maroc, sous l'impulsion du Roi.

Second intervenant, M. Philip MIKOS, Ministre conseiller, chef de la Coopération à la Délégation de l'Union Européenne au Maroc qui a exprimé sa satisfaction quant à la qualité des échanges. L'accent sera mis par lui sur les défis de la participation démocratique et le rôle de l'administration pour mieux être au service du citoyen. Le but donc est de mettre au point les outils nécessaires à cette fin.

Lui succédant, Madame Caroline MARTIN, au nom de la Division de la Coopération avec les Etats voisins (Commission de Venise-Conseil de l'Europe) a souhaité la bienvenue aux participants et rappelé l'histoire de la Commission et l'évolution progressive de son action. Elle a pareillement mis en exergue le partenariat entre la Commission et le Ministère marocain qui permet de mieux promouvoir les échanges d'expériences et créer des liens entre les différents pays impliqués.

Ensuite la parole a été donnée au modérateur, M. Khalid NACIRI qui a estimé que nous sommes, dans le cadre de ces sessions de formation, dans un véritable processus cumulatif, permettant de cerner la problématique de la relation entre administration et administrés, ces derniers étant au cœur des préoccupations de la gouvernance moderne. Des éléments de langage communs tissent désormais des liens entre partenaires du Nord et du Sud de la Méditerranée. Il s'agit de la

participation citoyenne, de la transparence, de la reddition des comptes, du droit à l'accès à l'information, de l'intégrité du service public ,de la culture universelle des Droits de l'Homme et de la lutte contre la corruption .Ces thématiques ont déjà fait l'objet de nos débats , notamment du 4 au 7 avril 2016 à Rabat et il y a un peu moins d'un an , du 25 au 28 septembre 2017 à Rabat , sur respectivement ,le gouvernement ouvert, puis sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité dans le service public.

Comme à chaque fois, a souligné le modérateur ,la méthodologie est la même : celle du double éclairage des présentations du sujet sous l'angle théorique et doctrinal,puis sous l'angle des expériences nationales des différents pays participants .Les résultats sont probants,grâce à la valeur ajoutée induite par la confrontation des regards croisés des experts et des praticiens.

A travers donc quatre thèmes successifs, le sujet de l'actuel séminaire sera cerné pour parvenir *in fine* à identifier les convergences d'analyses et esquisser les contours de l'alternative.

Pour conclure son introduction générale, le modérateur devait expliciter les fondements de l'architecture générale du séminaire subdivisée en quatre axes qui s'interpénètrent logiquement :

- le Premier axe doit se pencher sur les normes politiques et les mécanismes en faveur de l'Etat de Droit,

- Le second axe, consacré à la question de l'amélioration du service, se préoccupera de la simplification des procédures,

-Le troisième axe se préoccupera des mêmes thèmes .mais sous l'angle complémentaire de la facilitation de l'accès au données ,

-Le quatrième et dernier axe enfin conclura ce panorama par l'examen des politiques et mécanismes institutionnels de gestion des plaintes des citoyens.

| |
|--|
| <p>THEME 1 : Vers une fonction publique ouverte et responsable basée sur le respect de l'Etat de droit ; normes, politiques et mécanismes</p> |
|--|

Sous l'intitulé susmentionné, deux sessions successives ont permis d'examiner le sujet des normes, politiques et mécanismes.

La première session a été ainsi consacrée à l'établissement d'un état des lieux des standards nationaux et internationaux existants et les progrès réalisés sur les plans législatif et réglementaire en vue de soutenir l'amélioration de la relation entre les citoyens et l'administration. La question centrale requérant une réponse étant ,en l'occurrence : comment s'assurer de la mise en pratique efficace des dispositions juridiques et constitutionnelles concernées .

Deux conférenciers se sont succédé pour traiter le sujet dans le cadre de cette première session .

D'abord, M. Pere VILANOVA TRIAS, Professeur en sciences politiques et politiques publiques (Université de Barcelone) membre de la Commission de Venise, au titre de l'Andorre, qui a centré son intervention sur l'ordonnancement juridique de l'Etat. Pour gouverner, souligne-t-il, il faut une majorité , de l'argent et une administration, le but étant la continuité et la stabilité .L'Etat de droit, explique-t-il, est confronté à un problème : la classe politique tend à confondre l'analyse stratégique interne et la communication..

Second conférencier dans le cadre de cette première session, M. Lech MARCINKOWSKI, conseiller en administration publique,à SIGMA (OCDE) qui a tout d'abord souligné la mission de SIGMA, en

faveur de l'amélioration de la gouvernance et de la gestion. Le conférencier devait insister sur la nécessité d'une administration ouverte selon les mécanismes et normes de l'Etat de droit, pour une société inclusive et des institutions efficaces. Il a à cet égard évoqué la contribution de SIGMA à la mise en place, en Jordanie d'une étude pour évaluer la prestation du système administratif Jordanien (notamment, la digitalisation et la reddition des comptes.).

Les deux communications ont été suivies d'un débat qui a surtout mis l'accent sur le fait qu'il n'existe pas de modèle uniforme de Fonction Publique. De même la question des critères a été abordée, mettant l'accent sur la nécessité d'une perception commune des critères de la bonne administration, notamment l'évaluation de l'accessibilité aux services publics.

La seconde session de cette première journée, s'est ensuite préoccupé de la question de l'existence d'autres actes de droit au sein de la fonction publique, de nature non contraignante (soft law), notamment des codes et autres chartes de conduite ou de déontologie... visant à améliorer les relations entre administration et citoyens.

La première intervention, dans ce cadre fut celle de M. Holger SPERLICH, directeur, au Ministère Fédéral de l'intérieur, du bâtiment et de la communauté, en Allemagne.

Ces textes non contraignants (soft law) ont été au centre de son exposé qui a également jeté l'éclairage sur l'expérience allemande en la matière (l'expérience réussie du « service 115 » que les citoyens appellent et interrogent.)

Le conférencier devait aussi évoquer :

- La participation citoyenne aux projets de transport public.
- Le plan d'action de gouvernement ouvert 2017/2019.
- La présentation d'un manuel pour faciliter l'accès au langage administratif.

Lui succédant, la présentation par trois intervenants, du second exposé de cette seconde session (présentation d'une expérience nationale) a été consacrée à la Tunisie. Ont successivement pris la parole :

- Mme Rim GARNAOUI, Directrice de l'unité e-gouvernement, conseillère en administration publique à la Présidence du gouvernement,
- M. Rachid RAFFES, Administrateur au comité général de la fonction publique à la Présidence du gouvernement,
- Mme Faiza TOUMI, directrice générale, cheffe du bureau central des relations avec les citoyens, à la présidence du gouvernement.

La présentation des initiatives prises par le gouvernement tunisien a été faite par Mme GARNAOUI , dans la perspective du gouvernement ouvert.

L'expérience tunisienne des mesures non contraignantes a aussi été présentée , particulièrement la lutte contre la corruption. Quant à Mme Toumi, elle a surtout mis l'accent sur le cadre législatif tunisien.

Pour sa part M. Raffes, s'est davantage appesanti sur le code de bonne conduite et des valeurs déontologiques des fonctionnaires dans son pays.

Cette première journée de travail a pris fin par le débat général qui a suivi cette 2eme session du 1er thème, débat qui a été l'occasion d'interpeller les différents orateurs pour mieux cerner le sens général de leurs interventions.

Thème 2 : Améliorer la qualité du service public :
Simplification des procédures administratives et rôle de la haute fonction publique
pour conduire le changement

La première session de ce 2eme thème (troisième session dans l'agenda général du séminaire) se préoccupe de la question de l'amélioration des services rendus aux usagers.

L'attention portera ainsi sur la simplification des procédures et des modalités administratives dans le cadre de la modernisation de l'administration. Il s'agit en l'occurrence de connaître les mesures concrètes et les meilleures pratiques en la matière (suppression de procédures , harmonisation des modalités et délais, simplification du langage administratif...

Premier conférencier de cette session, M. Andraz PERNAR, du Bureau du développement, au Ministère de l'administration publique en Slovénie : Sa communication a été centrée sur l'expérience Slovène dans la gestion de l'ère du numérique, le citoyen étant dans cette expérience au cœur de la problématique .L'accent sera mis dans cet exposé, sur le processus de simplification (par le guichet unique) pour un gain substantiel de temps et d'argent. De même il mettra l'accent, dans la présentation du portail électronique du gouvernement, sur la rénovation des procédures, avec système d'accès sécurisé.

Second conférencier de cette session, Madame Ikram HIMMI Cheffe de Division en charge de la simplification des procédures et de l'appui de l'éthique, au Ministère de la Réforme de l'administration du Maroc. Son exposé a porté sur la présentation des actions arrêtées dans le programme d'amélioration des services publics au Maroc, avec pour objectif principal, la réduction des coûts et du temps.

Troisième intervenant, M. Belkacem BOUCHEMAL, Directeur Général de la Fonction Publique et de la Réforme administrative en Algérie, intervention partagée avec M. Mokhtar LALEG , Directeur de l'organisation des structures administratives à la Direction générale de la fonction publique et de la réforme administrative. Tous deux ont entretenu l'assistance de l'expérience nationale algérienne en matière de simplification. Il s'agit notamment de l'installation d'un comité de pilotage d'un programme de modernisation, ce COPIL étant composé de 9 départements ministériels.

L'accent sera mis sur la volonté du gouvernement algérien d'impulser efficacement le processus de modernisation et de simplification.

Le programme de cette matinée devait être clôturé par un débat général portant sur les trois exposés présentés. Les principaux traits saillants de ce débat ont porté sur l'évaluation de la problématique, à la lumière des expériences sur le terrain (Slovénie, Maroc, Algérie.).Beaucoup de participants à celle discussion générale ayant insisté sur le fait que les réformes doivent être pragmatiques, objectives et inscrites dans la durée.

La seconde partie de la seconde journée de travaux a été l'occasion d'aborder la question du changement de culture au sein de la fonction publique, en faveur d'une culture de gestion basée sur l'écoute et l'accompagnement. La session a travaillé sur la gestion des ressources humaines, en particulier le rôle de la Haute Fonction Publique dans le processus de simplification des procédures, et de manière générale, dans la conduite du changement. Comment consolider l'innovation et la créativité, comment assurer une meilleure reddition des comptes, sont parmi les questions essentielles abordées.

Le premier conférencier de la session, M. Ivar TALLO, Expert en e-gouvernance, (ESTONIE) a axé son exposé sur l'expérience estonienne. L'axe principal de ses considérations est que la gouvernance et le changement sont liés au e-gouvernement : toutes les institutions sont connectées, la gouvernance a donc changé, avec comme éléments novateurs : l'accès à l'information, l'échange, l'identité électronique, la digitalisation des services publics.

Ses conclusions : il faut commencer par des mesures progressives et le temps est fondamental.

Lui succédant, M. Hamahoullah MEYABE, Conseiller en charge de la modernisation de la fonction publique au Ministère Mauritanien de la Fonction Publique, du travail et de la modernisation de l'administration qui a entretenu l'auditoire de l'expérience de la Mauritanie en même temps que son collègue M. Ethmane AGJEYIL, Directeur en charge de la réforme administrative au Ministère de la Fonction Publique de Mauritanie.

M. MEYABE devait présenter le cadre général et les principes fondateurs de la modernisation administrative dans ce pays.

Quant à M. AGJEYIL, l'axe de son exposé est le passage volontaire de l'administration gestionnaire à l'administration citoyenne.

La journée a été clôturée par un débat sur les thèmes abordés par les trois intervenants de cet après-midi.

| |
|---|
| <p style="text-align: center;">Thème 3 : Améliorer la qualité du service public : Digitaliser les services publics et faciliter l'accès aux données</p> |
|---|

La troisième journée du séminaire a été consacrée à la question de la digitalisation et de l'accès facilité aux données.

La première session de ce thème(5ème dans l'agenda général du séminaire), a été consacrée à la transformation numérique au sein de la Fonction publique et l'impact d'une digitalisation progressive sur l'amélioration de la qualité des services.

L'accent devait être mis notamment sur le développement d'un système intégré d'accueil et d'orientation, aussi bien au niveau central que local pour mieux répondre aux besoins des usagers.

Ces sujets devaient être examinés successivement par trois intervenants pour exposer la problématique générale, puis par deux autres intervenants pour exposer l'expérience nationale jordanienne .

Premier conférencier, M. Arne TAUBER, Chef du centre d'innovation en e-gouvernance, de l'Université technologique de Graz en Autriche qui a fait une présentation du gouvernement électronique dans son pays où 4/5 des personnes ont accès à l'internet ce qui facilite le e-gouvernement.

L'exposé a mis l'accent sur la présentation des facteurs de succès à l'échelon fédéral et local, des fondements juridiques (dans le cadre de l'UE) et des outils technologiques pour les procédures en ligne.

Le second conférencier, Andraz PERNAR (Slovénie), a axé son intervention sur la simplification des procédures administratives à travers de meilleures régulations, avec comme exemple significatif le cadre juridique en œuvre en Slovénie.

Troisième conférencier M.Abderrahim HASSIA , Chef du centre d'appels et d'orientation administrative ,Directeur national du programme « Accueil » au ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique du Maroc .Son intervention a surtout porté sur les modalités mises en place concernant l'amélioration de l'accueil des usagers dans les services publics. Le référentiel, en l'occurrence étant les dispositions de la constitution ,les hautes orientations royales et le programme gouvernemental .Ce programme a-t-il précisé, repose sur un phasage progressif et un dispositif d'accueil .

Comme toutes les sessions précédentes une expérience nationale a été présentée, celle de la Jordanie cette fois – ci. L'exposé sur ce sujet a été présenté par M.Deafallah AL-OLIMAT, Chef de la direction de la simplification des procédures et du développement des services, au Ministère du développement du secteur public et Mme .Tamara ELJAAFREH , gestionnaire de projet au Ministère de la Communication et des technologies d'information .Au centre de leur exposé ,la présentation du portail du gouvernement électronique jordanien et son interactivité avec les citoyens. De même un éclairage significatif a été fait sur le système de gestion des plaintes, sujet suivi au plus haut niveau du gouvernement.

Le débat qui s'en est suivi a concerné les questions évoquées par les cinq exposés .

L'après –midi de cette troisième journée a été consacré à la 2ème session de ce 3ème thème examiné sous l'angle des outils et mécanismes pour faciliter l'accomplissement des démarches administratives par le citoyen et améliorer l'accessibilité aux services publics .La session a ainsi traité des défis liés à la digitalisation de l'accès aux services en tant que composante essentielle de renforcement de la confiance des citoyens dans le fonctionnement transparent et intègre des institutions publiques.

Dans le programme de cette session sont intervenus deux conférenciers, à savoir M.Holger SPERLICH, du Ministère fédéral allemand de l'intérieur et M. Mohamed ASKOUR ,Chef de la Division de l'appui à l'administration électronique au Ministère marocain de la fonction publique . L'intervenant allemand a traité de l' « open data » en Allemagne, loi entrée en application en juillet 2017. Il a informé l'audience du contenu et des perspectives de cette loi . Quant à M.ASKOUR il a traité des spécificités des services publics et des modalités d'amélioration pour faciliter les services rendus aux citoyens.

Quant à l'expérience nationale palestinienne, elle a été présentée par Mme Rasha ANABTAWI, Directrice en charge des nominations au ministère de l'éducation et M. Rafi DROUBI, Directeur des réseaux et serveurs au Conseil général du personnel .Les exposants ont présenté le schéma général du système de fonction publique palestinien ainsi que du processus de modernisation et de numérisation.

Un débat général a suivi, interpellant les exposants sur les sujets abordés.

Thème 4 : L'amélioration de la qualité du service public. Politiques et mécanismes institutionnels de gestion des plaintes

La 4ème et dernière journée des travaux du séminaire a été dédiée à la question de l'amélioration de la qualité du service public à travers les politiques et mécanismes institutionnels de gestion des plaintes .La 7e session de cette rencontre scientifique a donc examiné les meilleures pratiques d'optimisation de la gestion des plaintes (réception, traitement, analyse) pour une meilleure satisfaction des usagers .

Deux interventions de cadrage ont été présentées, celle de Mme Monika DZIADKOWIEC, Chef de l'audit interne au Bureau du Premier Ministre de Pologne et de M. Yaacoub HANNAD, Chef du service du portail des services publics au Ministère de la réforme de l'administration du Maroc .

L'approche polonaise en la matière était au centre de la première communication. L'éclairage historique y été mis à contribution pour renseigner sur la signification du processus polonais en faveur de la modernisation et la démocratisation du système administratif de ce pays .

Quant à l'intervenant marocain il a consacré son propos à la présentation du portail national unifié des plaintes, ouvert aux citoyens, aux entreprises et investisseurs .

La 3e étape de cette session a été consacrée à l'expérience nationale libanaise exposée par M. Walid EL CHAAR Chef du Département législation et amendements au Ministère des Finances libanais et M. Charbel SARKIS Conseiller juridique principal au Cabinet du Ministre d'Etat pour la réforme administrative .L 'accent a été mis sur le retard du Liban sur cette question par rapport aux autres pays arabes .De même l'expérience du Médiateur de la République au Liban a-t-elle été évoquée. Un débat approfondi a clôturé la session.

La session de clôture

Quant à la session de clôture elle a permis de porter un regard synthétique embrassant les principaux enseignements de la rencontre.

C'est ainsi que M. José Luis HERRERO, Chef du Bureau du Conseil de l'Europe au Maroc a pu exprimer sa satisfaction quant à la tenue du séminaire en soi et hautement apprécier la qualité des échanges, au service d'une consolidation des convergences entre l'Europe et la région MENA .Les séminaires UniDem Med apparaissant ainsi comme une réussite en la matière.

De même le modérateur, Khalid NACIRI devait-il se féliciter de la pleine réussite de cette rencontre consacrée à l'amélioration de la relation administration /administrés comme confirmation du référentiel démocratique .

L'enseignement majeur retiré par le modérateur est que les réflexions échangées à l'occasion de ce séminaire sont en fait allées au-delà du raisonnement technique, juridique, constitutionnel et administratif pour , *in fine* créer une excellente synergie entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, indépendamment des différences de culture entre ses deux rives .

Le dernier orateur, fut M.Ahmed LAAMOUMRI Secrétaire Général du Ministère de la Fonction publique du Maroc qui a lu un message adressé par le Ministre, pour formuler sa pleine satisfaction de la qualité de la coopération fructueuse entre le Ministère marocain de la modernisation de l'administration et le Conseil de l'Europe et réitérer la disposition du gouvernement marocain à développer toujours plus cette coopération au service de nos valeurs communes.

La session de formation a ensuite été close par la remise des certificats aux participants .