



الجمهورية التونسية
رئاسة الحكومة



CDL-UD(2018)041
Or. fr.

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

en coopération avec

LA PRESIDENCE DU GOUVERNEMENT DE LA TUNISIE

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

UniDem Med

**“TRANSFORMATION ET INNOVATION DANS LA HAUTE
FONCTION PUBLIQUE : ENJEUX ET PERSPECTIVES”**

Tunis, Tunisie

24 - 27 septembre 2018

RAPPORT DE CONCLUSIONS

par

Mme Neïla CHAABANE

**(Membre suppléante de la Commission de Venise au titre de la Tunisie ;
Doyenne de la Faculté de sciences juridiques, politiques et sociales de
Tunis)**

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

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

UNION EUROPÉENNE

CONSEIL DE L'EUROPE

Rapport séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration Campus Unidem Med
Transformation et innovation dans la haute fonction publique : enjeux et perspectives
Tunis, 24-27 septembre 2018

Le séminaire du Campus Unidem Med du 24 au 27 septembre 2018 a porté sur « Transformation et innovation dans la haute fonction publique : enjeux et perspectives » Il a réuni des experts de différents pays avec des hauts cadres de l'administration venant d'Algérie, de Jordanie, du Liban, Maroc, Palestine et Tunisie qui ont échangé leurs expériences nationales pour les pays qui ont déjà mis en place, un régime de haute fonction publique et cela a permis à ceux qui ont des projets de tenir compte des bonnes pratiques au vu aussi des expériences des pays européens, à l'instar de la Roumanie ou du Portugal. Les principes du Conseil de l'Europe présentés par les experts forment le cadre dans lequel s'inscrit cette action.

Le premier Jour 24 septembre 2018

La séance inaugurale a été initiée par M. Mohamed Chérif, Président du Comité général de la fonction publique auprès de la présidence du gouvernement tunisien. M.Chérif, a commencé par souhaiter la bienvenue à tous les participants, experts et hauts cadres de la fonction publique réunis pour échanger leurs expériences et bonnes pratiques. Il a valorisé le thème choisi au vu de son importance pour tous les pays conviés et de son lien avec les principes de bonne gouvernance. Il a souligné la nécessité d'assurer la neutralité de la haute fonction publique en distinguant entre les fonctions politiques et les fonctions administratives qu'elle a la charge d'assumer. La difficulté réside en effet, dans la nécessité pour les hauts cadres d'assumer les plus hautes charges au sein de l'administration tout en gardant leur distance par rapport au pouvoir politique.

Pour cela, il est nécessaire de former des cadres compétents capables d'accompagner l'évolution de la société afin d'assurer le développement économique et social de leur pays. Il faut adopter, parmi les solutions, la contractualisation qui doit être inscrite dans un programme avec des objectifs évaluable. Aujourd'hui, c'est l'évaluation non seulement des agents mais aussi des politiques publiques et surtout de la fonction publique qui manque.

Il s'agit aussi de revoir le système d'encouragement et de rémunération de la Haute fonction publique avec des critères clairement identifiés et indicateurs selon l'accomplissement ou non des objectifs.

La mise en place d'une haute fonction publique de métier est le sens de la réforme de la fonction publique en Tunisie. C'est grâce à la professionnalisation que l'évaluation et les mesures de performance seront possibles. Le but final de la réforme administrative est d'assurer un service public de qualité qui donne satisfaction à l'utilisateur.

M. Chérif a conclu ses propos en rappelant les cinq questions qui conditionnent une haute fonction publique de qualité :

- 1- Qui fait quoi ?
- 2- Où ?
- 3- Quand ?
- 4- Comment ?
- 5- Combien ?

Le deuxième intervenant a été M. Mario Varrenti chef de la section gouvernance auprès de la délégation de l'Union Européenne en Tunisie.

M. Varrenti a débuté ses propos en rappelant que pour l'administration de l'Union Européenne, il s'agit de faire mieux avec moins de moyens. Il est nécessaire d'assurer la fonction de mesures de performance qui elle aussi s'est déconcentrée ainsi que la redevabilité de l'administration auprès des citoyens.

L'UE dispose de certains instruments :

- TAIEX : un jumelage avec le ministère de la justice et le secrétariat de l'ARP
- Partenariat UE- OCDE
- Programme d'appui à la réforme de l'administration publique : stratégie, statut et mobilité.

La troisième intervenante dans la cérémonie d'ouverture est Mme Herdis Kjerulf Thorgeisdottir, vice-présidente de la Commission de Venise.

Elle a commencé par présenter le programme Campus UnidemMed et ses objectifs, ainsi que la Commission de Venise qui compte aujourd'hui 61 Etats membres et mis en avant la valeur acquise par l'expertise de la Commission en matière d'Etat de droit et de démocratie, es avis étant de plus en plus sollicités par les Etats.

Quant à cette huitième session du Campus Unidem, elle regroupe 50 participants dont la moitié de tunisiens.

Mme La vice-présidente a remercié les experts qui vont participer ainsi que l'Union Européenne qui finance le séminaire à travers le mécanisme du sud III.

Elle a terminé son intervention en soulignant l'importance du thème qui porte sur l'innovation et la qualité du service à travers la mise en place d'une haute fonction publique.

Mme Chaabane modératrice de ce séminaire et membre suppléant pour la Tunisie à la Commission de Venise a introduit le séminaire en soulignant l'intérêt de la mise en place d'une haute fonction publique qui ne peut être qu'un plus dans la mise en place d'un service public de qualité au service du citoyen usager et en mettant en exergue les difficultés d'une telle opération car la haute fonction publique est en lien étroit avec le politique tout en ayant l'obligation de rester neutre par rapport au pouvoir en place. Il faut assurer et rassurer le haut fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions pour qu'il puisse remplir ses objectifs. Il ne doit pas être tributaire de la volonté du ministre ou du gouvernement en place. Il doit pouvoir travailler sans crainte de devoir partir suite à un changement de gouvernement. Recruté pour ses compétences et sa haute qualité de manager, il doit pouvoir quand cela est nécessaire s'opposer à la volonté politique pour des raisons objectives liées à la nécessité de réaliser les objectifs de la politique publique qu'il s'est engagé à remplir. Il s'agit d'autant de questions que les experts aborderont durant le séminaire.

Les débats offriront l'occasion de confronter les expériences sur ces différents aspects et permettront aux uns et aux autres de s'inspirer des bonnes pratiques en la matière.

Le premier thème : Respect de la démocratie et des principes de l'Etat de droit dans l'administration publique : politiques et pratique

La première session a été consacrée à la présentation de la stratégie de modernisation de l'administration tunisienne et à la consécration des principes de l'Etat de droit dans l'administration.

Elle a vu l'intervention de Mme Fadhila Dridi et Mme Herdis Kjerulf Thorgeisdottir, ainsi que de la présentation de l'expérience nationale algérienne.

Mme Fadhila Dridi est directrice générale de l'administration et de la Fonction publique.

Dans son rapport, elle a présenté la stratégie de réforme de la fonction publique. Elle est devenue une nécessité après l'adoption de la Constitution du 27 janvier 2014 et dont l'article 15 pose les principes qui doivent régir l'administration. Elle dispose dans son article 15 : « L'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général.

Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficience et de redevabilité. »

Au vu de l'évolution de la société, le statut général de la fonction publique adopté en 1983 est dépassé. Il y a eu à cet égard, une convention signée avec l'UGTT en date du 22 septembre 2015 afin de réviser le statut général au sein d'une commission conjointe.

Mme Dridi a fait un état des lieux pour retracer la situation de la fonction publique tunisienne. Elle est unifiée pour l'administration centrale, régionale et locale.

Elle souffre de la multiplicité des statuts justifiée parfois par la seule volonté de bénéficier d'avantages spécifiques, du déséquilibre entre l'administration centrale et locale, du nombre important des fonctionnaires. De plus, le statut général n'est plus conforme aux règles modernes de gestion des ressources humaines et le système de rémunération très complexe, peu incitatif ne tient pas compte du rendement de l'agent. Les hauts fonctionnaires ne sont pas rémunérés à la hauteur de leurs responsabilités et les avantages en nature qui leurs sont alloués ont démontré leur limite. Il y a une faible redevabilité des hauts fonctionnaires.

La fonction publique souffre aussi de la mobilité réduite des agents publics surtout au profit de l'administration locale.

La nomination aux emplois fonctionnels n'obéit pas à des critères clairs. Elle est laissée à l'appréciation du ministre. Cela explique en partie la fuite des agents et la faible attractivité de la fonction publique

Pour illustrer ses propos Mme Dridi a donné certains chiffres sur la fonction publique tunisienne. Il y a un statut général et 140 statuts particuliers qui consacrent tous le système de la carrière. Les agents publics sont au nombre de 673.000 en 2018 contre 450.000 en 2010. Les fonctionnaires sont au nombre de 637.000 répartis

- 60% hommes et 40% femmes
- 59%: catégorie A.
- 34%: entre 30 et 40 ans.
- 70% des recrutés durant les 10 dernières années sont des diplômés de l'enseignement supérieur.
- 80% sont des fonctionnaires; 20% sont des ouvriers.

La masse salariale représente 13700 MD, soit 14% du PIB et même 15,8% en 2018. L'objectif est de ramener ce ratio à 12,2% du PIB en 2020.

Au vu de cet état des lieux, la démarche retenue pour la mise en place de la stratégie a été une démarche participative ayant débuté en 2016 avec une consultation avec les responsables GRH dans les ministères, les administrations régionales et locales, les syndicats et les associations qui s'intéressent à la fonction publique.

Les axes de la stratégie s'articulent entre mesures urgentes et mesures à moyen terme.

Les mesures urgentes : leur but est la rationalisation du nombre des agents et la réduction de la masse salariale. Elles consistent en :

- La réduction des recrutements : 4000 en 2017-2018
- Le non-remplacement des départs
- La retraite anticipée pour ceux qui partent à la retraite dans les 3 ans
- L'encouragement du départ volontaire pour les agents ayant 5 ans d'ancienneté avec octroi d'une indemnité de départ dans la limite de 36 mois.

Les mesures à moyen terme : leur but est d'assurer un service public de qualité dans le respect du nouveau cadre constitutionnel.

- La révision du statut général de la fonction publique
- La mise en place de la haute fonction publique avec un statut spécifique au niveau de la nomination, rémunération et redevabilité
- L'introduction de plus de souplesse dans la mobilité entre les agents
- La révision des statuts particuliers et des rémunérations
- La révision du système de formation
- La mise en place d'un système de prévision des ressources humaines
- La généralisation du projet de revue fonctionnelle à tous les ministères
- Le développement du système d'information

Mme Herdis Kjerulf Thorgeisdottir, vice-présidente de la Commission de Venise ainsi que de la présentation de l'expérience nationale algérienne a par la suite pris la parole pour traiter des principes de l'Etat de droit dans l'administration.

La démocratie, les droits humains et l'Etat de droit ne sont pas garanties et sont menacées de plus en plus. La montée du populisme est le signe du recul de l'idéal démocratique et de l'Etat de droit. La mondialisation, les nouvelles technologies par certains aspects menacent le modèle démocratique aussi.

Or, le respect des principes de l'Etat de droit est essentiel pour un Etat démocratique. C'est ce qui va assurer l'éloignement de l'application arbitraire de l'administration. Le respect par celle-ci de ces principes garantit que l'Etat de droit n'est pas seulement formel mais il lui donne sa substance.

Dans ce sens, la Commission de Venise a élaboré les principes de l'Etat de droit dont elle a dressé une liste. Elle insiste sur le fait que dans l'utilisation de la liste, il faut tenir compte de l'ensemble et du contexte et elle considère que la corruption et les conflits d'intérêts menacent l'Etat de droit. Cela se traduit par l'égalité et la redevabilité de l'administration. Il reste que la volonté et l'attitude politique de l'Etat sont importantes pour assurer l'interaction entre démocratie, droits de l'Homme et Etat de droit, propos par lesquelles Mme Herdis Kjerulf Thorgeisdottir a conclu son intervention.

L'expérience nationale : l'Algérie

Elle a été présentée par Messieurs Mohamed Kime, directeur de l'administration des moyens et M.Omar-Nagib-Adel Abdelaziz, sous-directeur de la gestion des cadres, Direction générale de la fonction publique et de la réforme administrative.

Ils commencent par s'interroger si une haute fonction publique performante respectueuse des principes de l'Etat de droit : égalité et neutralité permet d'avoir une administration efficace. Le respect des principes permet-il et suffit-il pour avoir une haute fonction publique efficace ? Pour répondre à ces interrogations les conférenciers ont choisi de présenter le rôle de l'administration et sa place sous l'emprise du parti unique et dans un contexte multi partisan.

I- Le rôle de l'administration et sa place sous l'emprise du parti unique

Les constitutions du 10 septembre 1963 et celle de novembre 1976 ont consacré le régime du parti unique. Celui-ci a monopolisé le pouvoir pour développer le pays et bâtir un Etat respectueux des pays socialistes. Dans ce cadre, se pose la question du rôle et de la place de l'administration. Elle était aux ordres du parti et du pouvoir et son rôle s'est limité à exécuter le programme du parti unique qui était seul à nommer à certains postes. Elle n'avait aucune possibilité d'évaluer les orientations et directives du parti. La loi de 1985 sur les hauts fonctionnaires non-élus prévoit clairement la soumission de l'administration au politique. Ceci a entraîné la mise en place d'une administration bureaucratique éloignée des besoins des citoyens.

II- Le rôle de l'administration dans un contexte multipartisan

C'est par la Constitution du 23 février 1989 que le multipartisme a été consacré en même temps que le principe de séparation des pouvoirs. Les conférenciers se sont interrogés sur les conséquences de ces principes sur l'administration. Ils ont permis l'évolution vers une administration au service du citoyen et neutre. Le principe de neutralité de l'administration a d'ailleurs été consacré par la Constitution de 7 février 2016, de même que celui de l'égalité devant l'administration, l'accès à l'information et l'égalité pour l'accès à la fonction publique.

Le statut de 1995 a fixé les droits et obligations des fonctionnaires. Dans ce cadre, les hauts fonctionnaires participent à la conception des décisions et veillent à leur mise en œuvre dans le cadre du programme du gouvernement.

Le statut reconnaît aussi l'égalité et la neutralité du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. La nomination du haut fonctionnaire est effectuée par décret, après avis du Premier ministre. En respect de ces principes, le haut fonctionnaire agit au nom de l'Etat dans le respect du cadre constitutionnel et légal.

La légalité de l'action administrative est soumise au contrôle juridictionnel qui peut contrôler la légalité des actes de l'administration.

Le nouveau cadre constitutionnel a permis aussi la modernisation de l'administration, la simplification des procédures, la rationalisation de la gestion des ressources humaines, l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens, la réduction des dossiers, des autorisations et des agréments, l'amélioration de la gouvernance administrative, la réduction des procédures inutiles et coûteuses par le développement et la généralisation de l'administration électronique.

Les relations administration-citoyen se sont améliorées notamment à la mise en place des guichets uniques, à l'écoute, la réception et réponse aux doléances des citoyens dans des délais raisonnables. Le citoyen est au cœur de la relation avec l'administration.

Le multipartisme permet le respect des principes de l'Etat de droit et offre une administration au service du citoyen et non du pouvoir, sous le contrôle du juge administratif.

Les débats

Cette première séance a donné lieu à un débat faisant intervenir les représentants du Maroc, Jordanie, et Tunisie.

Les questions ont concerné des précisions sur :

- la loi sur la haute fonction publique : y-a-t-il une liste, des critères, les conditions d'accès, une formation spécifique ? : Les hautes fonctions font l'objet d'une liste, elles sont à la discrétion de l'administration sur la base de l'ancienneté et sans qu'il y ait une formation spécifique.
- la compétence de la justice administrative
- les garanties de la neutralité de l'administration

La séance de l'après-midi a connu l'intervention de M. Friedrich Van deer Meer, de M.Parrado et Mme S.Labidi.

M. Friedrich Van deer Meer, Professeur, secteur public et réforme de la fonction publique comparés, directeur MSC Gestion du secteur public, directeur du centre de la réforme publique, Pays Bas a traité du rôle des fonctionnaires dans un système changeant de gouvernance.

Il a commencé par rappeler l'importance d'avoir de bons fonctionnaires pour assurer l'Etat de droit.

Les valeurs de la fonction publique :

- Assurer l'Etat de droit
- Ouverture à la politique, leadership et à la société
- Qualité et niveau de performance
- Solidité de la performance
- Tendance à la réforme et à l'innovation

Après ce rappel, M. Van deer Meer a présenté des graphes comparatifs du niveau d'intégrité dans le secteur public, de l'Etat de droit et de la performance. Ils révèlent que les mêmes pays se retrouvent dans le même groupe selon leurs résultats par critère mesuré ce qui prouve qu'il y a une relation entre intégrité, Etat de droit et performance.

Ainsi, sans performance, il n'y a pas d'intégrité et d'Etat de droit. Ces pays ont historiquement une administration performante, c'est une explication possible. Mais par ailleurs, pour maintenir la performance, il y a des considérations comme la mondialisation, la migration, le niveau d'éducation qui nécessitent de s'adapter pour maintenir ce niveau.

La taille de la fonction publique doit s'adapter aux besoins. Il faut pour cela une gouvernance à plusieurs niveaux pour tenir compte des différents niveaux de gouvernement, du niveau local au niveau national, en tenant compte de la société civile et en l'associant et opérant avec elle. Le gouvernement ne peut pas tout faire par lui-même. Certes, c'est difficile à réaliser. Un bon système administratif fiable, un bon système juridique et judiciaire sont nécessaires. Mais il faut aussi un système financier qui doit soutenir l'ensemble du système multi-niveau. Un système d'infrastructure est aussi nécessaire et qui relève de la compétence de l'Etat.

Au vu de toutes ces exigences, l'administration doit être adaptée à la réalité du pays et à la hauteur des attentes des citoyens. Le professionnalisme, l'autonomie et l'imprégnation de l'Etat de droit sont des conditions nécessaires pour avoir une bonne fonction publique.

M. Van Deer Meer a fini par traiter des conditions pour avoir des attitudes conformes et recherchés de la fonction publique :

- assurer la protection des fonctionnaires
- un système judiciaire respectueux de l'Etat de droit
- assurer la formation des fonctionnaires
- le recrutement doit être adapté : une sélection avec des finalités dans le respect de la répartition des rôles entre le gouvernement et la société civile et leur interaction.

Pour que la fonction publique joue son rôle pleinement dans ce nouveau contexte, il importe de cibler et de ne pas chercher à tout changer en même temps, tel fut la conclusion et recommandation du conférencier.

L'intervention de M. Salvador Parrado, Professeur au Département des sciences politiques, UNED Madrid et Hertie Ecole de gouvernance, Berlin a porté sur les principes et compromis dans la policy-making : le rôle de la haute fonction publique.

M.Parrado a pris comme cadre, le secteur de la santé et rappelé les principes consacrés qui souvent sont difficiles à mettre en œuvre. Il s'agit de l'égalité, le coût/ efficacité, efficacité, sécurité, qualité et transparence.

Leur mise en œuvre nécessite des compromis. Il n'est en effet, pas possible de les réaliser tous. Les acteurs n'ont pas tous les mêmes intérêts : citoyens, gouvernement et fonctionnaires. Dans ce cadre, ces derniers peuvent jouer le rôle de médiateur, car ils interviennent dans plusieurs secteurs. Les politiques sont jugés aussi en tant que médiateur sur leur degré de réponse par rapport à leurs promesses électorales.

Les fonctionnaires sont dans une situation de compromis car ils doivent répondre aux demandes des politiques qui peuvent être jugés sur leurs réalisations tout en étant neutres politiquement et compétents en même temps. Grâce à la compétence, les politiques publiques sont traduites par les fonctionnaires en des mesures applicables.

Un autre compromis doit être effectué entre l'égalité en matière d'accès à la fonction publique et le respect de conditions liés à la compétence : les diplômes, le genre, l'âge ou encore le mérite.

Le service public se doit aussi d'être neutre. La neutralité permet de toucher un groupe social plus grand que celui des électeurs des politiciens. Elle permet aussi d'assurer la durabilité des principes qui protègent l'intérêt général et de balancer entre les intérêts des différentes parties prenantes.

La gestion des principes est difficile, les établir est aisé mais leur mise en œuvre est plus compliquée. Il faut traduire les principes en règles applicables, par exemple, le recrutement par une commission composée de x membres... Mais, les principes permettent de tracer le cap pour assurer le respect des principes comme l'égalité ou le mérite.

Les conséquences du compromis pour la haute fonction publique démontrent qu'elle a besoin de :

- preuve et de statistique
- Indépendance et sécurité de l'emploi, même si elle s'adresse aux politiques
- compétences

Conclusion : M.Parrado a souligné l'importance des principes généraux qui doivent jouer le rôle de guide et de référent quand plusieurs intérêts sont en jeu et cela en tenant compte du contexte du pays. Différents acteurs peuvent proposer des compromis. La Haute fonction publique est en position de proposer cette médiation entre les différents intérêts en présence à condition de respecter certains critères comme la compétence, technicité, l'indépendance...

Mme Souad Labidi directrice générale au Comité général de la fonction publique auprès de la présidence du gouvernement tunisien a présenté les principes de la fonction publique suite à la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

Il est devenu nécessaire d'adapter le statut de la fonction publique au nouveau cadre constitutionnel surtout avec l'évolution du cadre constitutionnel. Mme Labidi a commencé par présenter l'apport de la Constitution en ce domaine et l'instauration d'un système de fonction publique fondé sur les principes de bonne gouvernance.

I- Moderniser la fonction publique pour renforcer les principes classiques

Ces principes sont la neutralité, l'égalité et la continuité.

- La neutralité est définie dans le code de conduite adopté en 2014 et elle se pose avec beaucoup d'acuité pour les emplois fonctionnels de la haute fonction publique et dont l'attribution est soumise à la volonté du ministre.
- L'égalité est constitutionnellement consacrée par l'article 21 de la Constitution qui dispose : « Les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination. »

Le problème se pose en matière de nomination dans la haute fonction publique entre homme et femme et cela malgré l'article 46 de la Constitution qui garantit l'égalité des chances : « L'État garantit l'égalité des chances entre l'homme et la femme pour l'accès aux diverses responsabilités et dans tous les domaines. » Or, les femmes représentent 25% des directeurs généraux et 16,1% des secrétaires généraux.

- La continuité et sa combinaison avec le droit de grève qui est constitutionnellement garanti par l'article 36 : « Le droit syndical, y compris le droit de grève, est garanti. »

La question se pose de la nécessité de réglementer sans porter atteinte à sa substance car l'article 49 de la Constitution dispose : « Sans porter atteinte à leur substance, la loi fixe les restrictions relatives aux droits et libertés garantis par la Constitution et à leur exercice. »

II- Instaurer un système de fonction publique fondé sur la bonne gouvernance

- La transparence : elle est définie par le décret-loi n°2011-120. Elle est garantie par l'accès à l'information qui fait l'objet désormais, d'une loi et par la nomination d'un agent chargé de l'accès à l'information auprès de chaque administration.
- L'intégrité est définie par le même décret-loi de 2011 et elle est traduite par l'adoption d'une loi en 2018 sur la déclaration de patrimoine, d'intérêts et sur l'enrichissement illicite.
- L'efficacité et la redevabilité. Elles sont définies par le code de conduite de 2014. Parmi les mesures proposées pour les garantir, il y a la réglementation de la mobilité de et vers le secteur public au secteur privé et une meilleure rémunération de la haute fonction publique.

Cependant, il n'y a pas de système efficace d'évaluation d'où la nécessité de proposer de nouvelles mesures pour évaluer le rendement de l'agent public.

Mme Labidi a conclu ses propos par la nécessité de réviser le statut général de la fonction publique pour l'adapter au nouveau cadre constitutionnel et il faudrait surtout l'appliquer. La Haute fonction publique peut être la locomotive de mise en place de ce nouveau cadre.

Les débats

Ils ont porté sur le régime des rémunérations ; le principe d'égalité et ses difficultés de mise en œuvre avec la question des quotas ; la portée de la déclaration de patrimoine. Enfin, plusieurs intervenants sont revenus sur la question du mérite et comment le mesurer : l'éducation, les connaissances, l'expérience ou la connaissance des particularités.

Mardi, le 25 septembre 2018

Le deuxième thème : Bonne gouvernance démocratique et administration publique : quelles missions pour la Haute fonction publique ?

La première session a porté sur les missions de la haute fonction publique. Elle a vu l'intervention de Mme Florina Dragos et la présentation de l'expérience nationale jordanienne.

Mme Dragos chef d'unité à l'Agence nationale des fonctionnaires publics a présenté les missions de la haute fonction publique en Roumanie.

La fonction publique est gérée en Roumanie par l'Agence nationale de la fonction publique roumaine (ANFPR).

La haute fonction publique est limitée en Roumanie aux fonctions suivantes : secrétaire général du gouvernement ; secrétaire général de ministères, organes spécialisés et autorités administratives indépendantes ; préfet et sous-préfet. Il y a 266 fonctions correspondant à la Haute fonction publique, soit : 0,22% de l'effectif.

Conditions d'accès à la Haute fonction publique. Il y a deux types de conditions :

- le niveau d'études, l'état de santé, 7 ans d'expérience minimum et une formation spécialisée pour la HFP.
- Avoir effectué un mandat parlementaire complet.

Les programmes spécialisés de formation sont assurés par l'Institut Nationale d'administration. Ils se basent sur 8 modules assurés en 3 jours. Les modules sont fixés sur les priorités gouvernementales.

Mme Dragos a par la suite présenté les missions de la HFP, fonction par fonction.

- Le secrétaire général du gouvernement et ses adjoints : il est notamment ordonnateur des crédits des institutions dépendant du gouvernement.
- Les inspecteurs gouvernementaux : ils coordonnent les projets et programmes avec l'UE et les priorités stratégiques pour le développement des capacités administratives et institutionnelles
- Le secrétaire général du ministère et ses adjoints : il s'agit de fonctionnaires de carrière, nommé sur concours ou examen. Il assure la coordination entre les services, la collaboration entre services internes et les autres départements ainsi que la préparation des projets d'actes de nomination
- Le préfet : c'est une fonction publique communautaire et depuis 2006 elle est a-politique. C'est la plus haute autorité régionale. Il dirige les services déconcentrées et assure la communication entre l'Etat et les citoyens. Il joue un rôle important en matière sociale et vérifie la légalité des actes administratifs des autorités locales. Actuellement, il y a une discussion sur le rôle du préfet et sa place.

Au vu de l'expérience roumaine, il s'avère que le haut fonctionnaire est à la frontière entre les gouvernants et les agents de l'Etat. Il occupe les postes les plus élevés dans l'administration centrale et locale. C'est un fonctionnaire de carrière et a-politique. Cependant, les hauts fonctionnaires sont les plus exposés aux influences politiques et les premiers à partir en cas de changement politique.

Expérience nationale : La Jordanie

Elle a été présentée par Messieurs Tarawneh et Barquawi.

M. Samir Tarawneh du bureau de la fonction publique a dressé le cadre général dans lequel s'inscrit l'action administrative en Jordanie. Il a commencé par inscrire cette action dans le cadre de l'Etat de droit et présenté l'organisation du pouvoir de ce pays qui consacre aussi le contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'action. Ce contrôle est prévu par la Constitution jordanienne qui remonte à 1952. La Jordanie connaît aussi un contrôle de la légalité des actes administratifs avec un double degré de juridiction

Une justice intègre et juste est la condition pour un régime démocratique. Parmi ses conditions, la gestion de la carrière ne doit pas être de la compétence de l'exécutif mais elle doit relever d'un organe indépendant en plus, d'une rémunération conséquente.

Le statut de la haute fonction publique est prévu par la Constitution dans son article 128. Elle se divise en 2 catégories. La première regroupe les hauts magistrats et la seconde les secrétaires généraux, les directeurs généraux et les gouverneurs.

L'accès à la haute fonction publique se fait par le biais de l'avancement dans la carrière sur demande envoyée électroniquement suivie par un entretien.

Le recrutement se fait soit par appel à candidature, soit à travers l'office du travail civil sur la base des diplômes et de la capacité en respectant l'égalité et l'ancienneté dans le diplôme.

Il existe aussi un programme de renforcement de l'intégrité qui repose sur :

- les contrôles effectués par la Cour des Comptes et l'Instance de l'intégrité et de la lutte contre la corruption et un renforcement des contrôles internes et inspections.
- Le code de conduite des fonctionnaires
- Une évaluation du rendement par rapport aux objectifs de la fonction

Il est possible de recruter par voie de contrat des personnes ayant des compétences spécifiques avec un statut et des rémunérations spécifiques.

Le président de la Cour des Comptes ne peut être démis que par le Parlement, aucune autre autorité ne peut le contrôler. Quant à l'Instance de l'intégrité et de la lutte contre la corruption, ses compétences s'étendent à tous les fonctionnaires. Elle instruit les plaintes et les transmet à la justice.

M. Omar Barquawi de la direction de l'innovation et de l'excellence au ministère du développement du secteur public a traité de la gouvernance du secteur public en Jordanie.

En 2012, une commission pour la mise en place d'un système d'intégrité a été créée et qui a préparé un plan d'action pour la bonne gouvernance. En 2016, avec le soutien de SIGMA, un rapport inspiré des bonnes pratiques pour un guide de bonne gouvernance a été élaboré.

En 2018, une auto-évaluation des principes de bonne gouvernance a été réalisée. Il y a eu une évaluation de 9 principes sur 12 étapes et 96 indicateurs. Le guide définit les 9 principes et après l'évaluation permet de vérifier le respect de ces principes appliqués à la fonction publique.

Les débats

Les participants ont demandé des précisions sur les différents systèmes nationaux : roumain et jordanien et surtout la question qui a occupé les débats : y-a-t-il une réelle haute fonction publique ou est-ce qu'il s'agit de hauts cadres de la fonction publique ? La délimitation de la haute fonction publique n'est pas une tâche aisée et dépend du contexte de chaque pays et des choix politiques en ce domaine.

M. Friedrich Van Der Meer, pour sa seconde intervention a traité d'une idée originale celle de la « loyale contradiction » de la haute fonction publique. La fonction publique remplit une double tâche : l'une pour le gouvernement et l'autre pour la société. Elle a donc une loyauté envers le gouvernement et une autre envers la société, ce qui peut donner lieu à une contradiction. Les fonctionnaires peuvent parfois, être en contraction avec leurs supérieurs, exemple : l'administration Trump.

Il s'agit d'un service public et non servile mais ce n'est pas un service indépendant et autonome.

L'administration a besoin des connaissances, du savoir-faire, de l'expertise pour pouvoir faire valoir son avis face au politique. La connaissance de la société est aussi nécessaire. Elle doit connaître le contexte pour qu'un haut fonctionnaire puisse exercer ses fonctions.

Il faut cependant faire attention non à l'affiliation politique mais au patronage politique. C'est le cas par exemple dans le système des dépouilles.

La neutralité va permettre de traiter les gens à égale distance, de la même manière. Quant à l'habileté, elle est nécessaire pour traiter de la chose publique.

L'auteur s'est interrogé sur les implications de la loyale contradiction :

- L'anticipation des alternatives et des conséquences et le faire savoir aux décideurs. Il faut être l'évaluateur du décideur.

- Dire la vérité au décideur, au détenteur du pouvoir pour améliorer la prise de décision.

La contradiction loyale doit se faire à tous les niveaux hiérarchiques pour pouvoir contredire le politique et a fortiori, elle doit s'opérer entre pairs.

Il n'est toutefois pas toujours possible d'opérer selon la contradiction loyale. Les gens ne sont pas autorisés ou ont peur d'exprimer leur avis par crainte de sanctions ou de refus d'augmentation. La loi doit protéger le haut fonctionnaire public, en cas de contradiction avec le détenteur du pouvoir.

Parfois, les hauts fonctionnaires ne sont pas formés ou suffisamment qualifiés pour exprimer un avis éclairé, alors comment s'exprimer face au détenteur du pouvoir. La qualité est nécessaire aussi bien pour les politiciens et les hauts fonctionnaires pour prendre les décisions adéquates. Les politiciens doivent rendre compte au Parlement et à leurs électeurs. Dans ce cas, il y a deux solutions.

Solution 1 : le bon politicien est celui qui sait écouter ses contradicteurs et s'entourer de personnes qualifiées au sein de la fonction publique et capable de soutenir la contradiction. Il est nécessaire d'avoir une organisation administrative ouverte pour contredire le détenteur du pouvoir.

Solution 2 : il faut protéger les hauts fonctionnaires juridiquement au niveau de l'organisation. M. Van Der Meer termine sa présentation par une forte recommandation : La mise en œuvre de ces mesures est difficile mais il faut savoir sélectionner celles qu'il est possible de réaliser même en restant dans des limites modestes. Il faut savoir avancer doucement plutôt que d'envisager des réformes de grande envergure qui ne pourrait pas aboutir

Mercredi, 26 septembre 2018

Thème 3 : Promouvoir le leadership et l'excellence dans la Haute fonction publique : recrutement et gestion des compétences.

Les travaux de cette journée ont connu les interventions de M. Nabais et M. Ben Romdhane lors de la session matinale et de M. Sisternas et l'expérience nationale libanaise l'après-midi.

M. Julio Nabais, expert indépendant, réforme de l'administration publique au Portugal a présenté le système de la haute fonction publique au Portugal. Cette présentation a été articulée autour de 3 axes : la portée de la haute fonction publique, le modèle actuel et les leçons à tirer.

1- La portée de la Haute fonction publique

Au Portugal, la direction supérieure compte 1627 postes et la direction intermédiaire 9676 postes. La direction supérieure compte les directeurs généraux et les sous-directeurs généraux et la direction intermédiaire, les directeurs, chefs de service. La première correspond à la direction stratégique et la seconde l'opérationnelle. Quant à la répartition genre, elle est de 1032H/535F- 4402H/5237F. La tendance est plutôt vers l'équilibre homme/femme.

2- Le modèle actuel

- Les objectifs de la Haute fonction publique : il s'agit de renforcer l'efficacité de la gestion publique, la professionnalisation et la transparence du recrutement pour écarter la Haute fonction publique de la lutte politique

- L'évolution de la réforme : elle est passée par deux phases de 2004 à aujourd'hui.

1ere phase : 2004-2011 : elle a vu la séparation et la distinction claire entre la direction supérieure et la direction intermédiaire. La sélection se fait au choix pour la direction supérieure et par compétition obligatoirement pour la direction intermédiaire ; la nomination est pour trois ans renouvelables avec un maximum de 12 ans pour les DG et SDG ; la formation spécifique est obligatoire dans un délai de 2 ans maximum pour la direction intermédiaire et enfin, il y a un contrat d'objectifs appelé charte de mission pour la direction supérieure.

2^{ème} phase : 2011 à nos jours

Elle a vu la généralisation de la compétition obligatoire pour tous pour la sélection des candidats ; le recrutement se fait sur la base de l'ancienneté. Il y a eu la création de la Commission Indépendante pour le Recrutement pour les Postes de direction supérieure : CRESAP. La nomination est pour 5ans avec un maximum de 10 ans pour la direction supérieure et de 3ans pour la direction intermédiaire. Il est interdit de procéder à des nominations durant l'annonce des élections et l'investiture du gouvernement. Enfin, il y a la mise en place de l'évaluation des performances : aussi bien l'auto-évaluation que l'évaluation externe des services publics, des dirigeants et des fonctionnaires : SIADAP.

La CRESAP : est une commission indépendante à statut spécifique, composée de 5 membres nommés par le gouvernement après audition du parlement pour une durée de 5ans pour le président et 4 ans pour les membres non renouvelables et elle est placée auprès du ministre des finances. Elle a la possibilité de faire appel à des membres non-permanents (un par ministère) avec un maximum de 50 experts. Afin de respecter l'égalité des sexes, il y a une alternance à la présidence de la CRESAP, Homme/Femme.

La procédure de désignation :

Le ministre demande l'ouverture de la procédure pour le poste vacant en identifiant le mandat et la charte de mission. Le ministre peut accepter ou proposer les changements au profil proposé. La CRESAP propose 3 noms. Le ministre choisit dans un délai de 45 jours. Il peut organiser des interviews. Il peut proposer des modifications de critères pour le profil recherché. Il y a en fait 12 critères d'évaluation ainsi que des critères de comportement.

3- Les leçons à tirer

Certaines avancées ont été enregistrées grâce à l'indépendance du CRESAP et à la formation. Il y a néanmoins des faiblesses : l'intervention du ministre, l'absence de sanction, absence de motivation des décisions du CRESAP et manque de transparence du processus.

Il y a aussi un abus de la nomination en régime temporaire, démission motivée par le changement d'orientation stratégique, la bureaucratisation et le coût du système, la durée de la procédure : 5 à 6 mois, manque de cohésion des équipes dirigeantes suite à cette procédure et le risque de politisation persiste.

Conclusion : comment évoluer ? il convient de perfectionner les conditions dans le sens de la professionnalisation, de renforcer la cohésion des équipes et ouvrir le système.

M.Sami Ben Romdhane, directeur général à la direction générale de la fonction publique et l'administration auprès de la Présidence du gouvernement tunisien a présenté le projet de haute fonction publique tunisienne appelé le Haut Management Public (HMP). Il a été entamé en 2017 et devrait être terminé fin 2018. La présentation a été articulée autour d'une présentation du système actuel et de la mise en place du HMP.

I- Le régime actuel

Il repose sur le système des emplois fonctionnels régi par le décret n°2006-1245. Il présente des avantages pour l'administration et les fonctionnaires. Il regroupe 4 niveaux de responsabilité de chef de service à directeur général ou secrétaire général.

Les conditions d'attribution sont relatives au poste : il doit être prévu par l'organigramme et doit être vacant ; au candidat : il doit être fonctionnaire de la catégorie A1 ou A2 avec l'ancienneté.

La Constitution de 2014 a opéré une nouvelle répartition des compétences entre le Chef du Gouvernement et le Président de la République pour la nomination aux emplois supérieurs civils conformément aux articles 92 et 78. La loi n°2015-33 du 17 août 2015 en a assuré la mise en œuvre.

La loi ne prévoit pas de procédure spécifique pour la nomination à ces postes à l'exception de la validation en Conseil des ministres. Il n'y a pas de distinction entre les emplois à caractère politique et autres.

Ce système présente plusieurs limites : pas de critères, pas de motivation financière, pas de garanties pour les personnes démisés, durée indéterminée, sans évaluation, ni redevabilité et c'est un système réservé à la fonction publique.

II-Le projet du système de HMP

Les objectifs sont multiples dont la professionnalisation et la dépolitisation pour les postes de HMP. Il s'agit de postes à responsabilité managériale élevée dans l'administration ou le secteur public. Il y a 500 postes de directeur général dans l'administration tunisienne. Le projet vise 100 postes de HMP ainsi que les entreprises publiques stratégiques.

La mission des HMP consiste en la mise en œuvre des politiques publiques, gérer les ressources liées et atteindre les objectifs fixés.

Les principes du HMP : le mérite, la concurrence, l'égalité des chances, la transparence, la neutralité et la redevabilité.

Ses caractéristiques sont la mise en compétition avec un mandat de 6 ans renouvelable une fois ainsi que l'évaluation obligatoire et périodique de la performance, tous les 2 ans.

Le Comité du HMP (CHMP) sera chargé de gérer ce régime et de garantir son bon fonctionnement avec une commission permanente du CHMP qui doit faire le travail tout en étant indépendante.

La procédure de sélection sera plus transparente avec des conditions d'accès, une compétition pour la sélection et une désignation à partir d'une short liste présentée au ministre qui désignera ;

L'exercice des postes de HMP sera soumis à un accord de performance qui est primordial puisqu'il va permettre l'évaluation. L'éthique et la discipline seront assurées grâce à un code spécifique et un régime disciplinaire de droit commun.

Des points restent toutefois en discussion : la création du HMP devra faire l'objet d'une loi ou d'un décret ; la délimitation du périmètre du HMP, faut-il l'ouvrir à des agents autres que des agents publics ? la composition du CHMP, le régime de la rémunération fixe ou variable, un système d'évaluation équitable et objectif.

Expérience nationale : La Palestine

Elle a été présentée par M. Sharif Qawasma, directeur de Cour à la Cour de conciliation auprès du Conseil de la magistrature et Mme Wesam Abuobeid directrice générale par intérim de l'enseignement technique et professionnel, direction générale de l'enseignement technique au ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur. Ils ont axé leur présentation sur les bonnes pratiques en matière de Haute fonction publique.

Le cadre légal en Palestine est fixé par la loi fondamentale de 2003 révisée en 2005. C'est la loi ayant la valeur la plus importante en l'absence de Constitution.

La fonction publique est organisée par la loi de 1998 modifiée en 2005 et gérée par l'office de la fonction publique. Une école nationale d'administration a été créée en 2016 ainsi qu'une Cour constitutionnelle composée de 9 membres.

La Haute fonction publique est limitée à 3 catégories : Wakil, Wakil adjoint et directeur général. Il y a une seule voie d'accès à la HFP : l'avancement en cas de vacance du poste pour passer de directeur à directeur général. Il y a une commission qui examine les demandes pour vérifier que le profil correspond au poste. Les demandes sont présentées par le ministre. La commission organise par la suite des entretiens pour choisir les candidats. Les candidats retenus sont transmis au Conseil des ministres et la nomination relève de la compétence du Chef de l'Etat. Au sein de la HFP, l'avancement de Wakil adjoint à Wakil est effectué par décret.

La HFP est soumise à deux types de contrôle : administratif et juridictionnel. Le premier est confié à l'Office du contrôle administratif et financier. Le second relève du juge administratif. Il est chargé seulement de l'annulation des actes administratifs. La réparation relève du juge judiciaire. La justice administrative est à un seul degré, sa décision est unique et définitive.

La réforme de la HFP passe par l'accès après une formation au sein de l'ENAP. Il y a aussi les fiches de poste qui décrivent les fonctions ainsi que leur unification pour les mêmes fonctions et les critères pour accéder au poste. La réforme s'oriente vers plus de professionnalisme et de formation.

Les débats

Ils ont porté sur les écarts de salaire entre HFP et autres, l'ouverture sur le secteur privé, le rythme de mise en place des réformes et la difficulté de distinguer entre célérité et hâte pour désigner les HFP, relevée dans l'expérience portugaise ; le rôle du parlement dans la désignation des hauts fonctionnaires et le risque de politisation ainsi que le recours contre la décision de nommer ou de ne pas nommer et de l'effectivité du recours.

La séance de l'après-midi a vu l'intervention de M. Sisternas et de la présentation par Mme Machmouchi de l'expérience libanaise.

M. Xavier Sisternas, administrateur principal SIGMA, UE/OCDE a traité du modèle de service de management de haut niveau ou de top management service (TMS) qui est un modèle de gestion de la fonction publique basée sur le mérite.

La présentation a été articulée autour de 3 axes : la signification du TM, l'utilité du modèle et comment offrir un tel type de gestion basée sur le mérite.

1- La signification du top management service

Si le gouvernement dispose d'une légitimité démocratique, l'administration a une légitimité technique. Le gouvernement trace la politique générale de l'Etat pour façonner la société et même s'il y a de bons projets, ils n'aboutissent pas toujours à réaliser les objectifs tracés. Ainsi, apparaît la nécessité d'une administration compétente pour réaliser les politiques publiques et fournir des services de qualité. Les politiques ont donc besoin du management public.

Le management : il s'agit d'atteindre certains résultats en utilisant des ressources et en en contrôlant l'usage.

Un manager a besoin de 3 sphères :

- La sphère politique : appui de l'autorité publique
- La sphère stratégique : le gestionnaire doit être capable de maximiser la plus-value
- La sphère opérationnelle : le gestionnaire doit être capable de mobiliser et d'utiliser les ressources.

Le gestionnaire public a besoin d'un cadre de travail qui lui assure la capacité de prendre les décisions dans une certaine discrétion et d'en être redevable. Ses décisions concernent les process et non les priorités qui relèvent du politique.

Ce modèle basé sur le mérite pose la question de savoir pourquoi est-ce que les personnes qui sont aux commandes ne sont pas toujours qualifiées pour le faire ? Il y a en effet, des politiciens, des bureaucrates et des bureaucrates politisés au sein de l'administration. Cela a pour conséquence une administration obéissante, loyale mais pas forcément compétente et talentueuse.

Une étude de l'OCDE menée en 2016 sur 35 Etats membres a démontré que dans 9 pays, le top management change avec le gouvernement (Espagne, Hongrie, Slovaquie par exemple) et dans 26 Etats, il ne change pas.

Le service de management de haut niveau ou TMS est un système de gestion différencié, en dehors de la fonction publique ordinaire. Il concerne les positions de haut niveau non-politique. C'est un système basé sur :

- Les postes
- Le recrutement ouvert et non-limité aux fonctionnaires
- Le mandat limité dans le temps
- Le contrat de performance évaluable
- Un système centralisé

2- L'utilité du modèle de top management

Le TMS permet d'améliorer la performance dans l'organisation publique en limitant l'influence de la politique. Il présente plusieurs avantages aussi bien pour le citoyen que les autorités politiques : une meilleure qualité du service public, plus d'efficacité dans les services publics, plus d'efficacité des politiques publiques, réduction du favoritisme, meilleure mise en œuvre des politiques publiques et de leur contrôle, meilleure information sur les décisions à prendre et sur leurs conséquences et enfin l'amélioration de la capacité à réaliser les décisions politiques.

3- La mise en place du modèle de top management

Elle doit se faire à travers l'accès et la sélection, le développement des fonctions de management, l'évaluation de la réalisation des objectifs au vu des moyens avec des indicateurs et des incitations en fonction de la performance.

A titre d'exemple, au Canada et en Estonie, il y a l'expérience du profil de compétences pour la mise en place du modèle.

Pour conclure M. Sisternas a pointé les difficultés et défis du TMS, dont essentiellement les relations difficiles avec les ministres qui ont tendance à faire appel à des personnes appartenant à leur cercle pour ces postes qu'ils considèrent comme très sensible.

L'expérience nationale : le Liban

Cette expérience a été présentée par Mme Machmouchi, premier contrôleur, direction des fonctionnaires, Conseil de la fonction publique et elle a concerné le Conseil de la fonction publique libanais.

La présentation a débuté par certaines statistiques sur la fonction publique. La masse salariale consacrée à la fonction publique représente 40% du budget de l'Etat. Elle a pointé aussi les difficultés rencontrées par la fonction publique dont le contexte politique du pays, l'absence d'un plan stratégique de gestion des ressources humaines, la non-application du système d'évaluation du rendement.

Une réforme a été entreprise suite à l'adoption de deux lois en 2018 qui prévoient un ensemble de mesures pour améliorer le système de la fonction publique. Mme Machmouchi a présenté les principales caractéristiques de cette réforme : la rationalisation de la gestion, la mise en place d'un système d'évaluation sur la base d'indicateurs clairs, l'interdiction du cumul au sein de la fonction publique, la révision du système d'indemnités, la sélection sur la base de la compétence évaluée avec des critères standardisés par secteur d'activité (exemples : corps diplomatique, dentiste). Quant à l'évaluation du rendement, elle a été assortie de dix indicateurs pour faciliter cette opération et présentation de la fiche d'évaluation adoptée au Liban. Les fiches de poste ont été aussi adoptées ainsi que la détermination des besoins en formation de l'administration.

Jeudi, le 27 septembre 2018

Thème n°4 : Le concept de la nouvelle gestion publique et son impact sur la Haute fonction publique : contractualisation, gestion de performance et reddition des comptes.

Pour le dernier jour, deux interventions ont été présentées, celle de M. Nabais et celle de Mme Fékih et l'expérience nationale du Maroc.

Pour sa seconde intervention M. Julio Nabais, a traité des nouveaux modes de gestion.

La doctrine de la nouvelle gestion publique par rapport à la doctrine classique bureaucratique a mis en évidence l'insuffisance de celle-ci car elle ne se préoccupait pas de la qualité du service et de l'utilisation des ressources. Elle a mis l'accent sur les résultats. Le citoyen doit être traité comme un client ayant droit à un service de qualité avec une priorisation des objectifs.

Cette nouvelle vision a des conséquences sur la Haute fonction publique. Elle doit être une fonction stratégique avec des compétences de gestion, la fixation des objectifs, les contrats de gestion ainsi que la responsabilité et la redevabilité. Il est nécessaire d'avoir plus d'assouplissement des règles, un renforcement du contrôle et plus d'autonomie contrebalancée par une grande redevabilité.

La haute fonction publique doit fixer les objectifs, les actions à entreprendre et l'évaluation des résultats. Cela suppose la fixation des outils de contrôle qui seront utilisés.

La fixation des objectifs doit passer par un processus de contractualisation. Les objectifs doivent être selon l'abréviation SMART. Il y a des instruments pour fixer les objectifs, selon les pays, exemple au Portugal, c'est la charte de mission administrative d'évaluation et responsabilisation. Dans d'autres pays, cela s'appelle, le plan d'action.

Les avantages d'un tel système : la cohérence, l'identification des priorités, l'aide à l'évaluation, la reddition des comptes, une meilleure communication et le renforcement de la professionnalisation.

Les faiblesses : la négociation a minima afin d'éviter les échecs ; la rigidité vis-à-vis du changement lié au contexte et les problèmes avec la mesure de la performance qui devient une fin en soi.

L'évaluation peut être interne ou externe. Elle concerne les tâches accomplies, les compétences, la qualité des résultats, l'opportunité de l'emploi ou de la fiche d'emploi.

L'évaluation doit avoir des conséquences dont la rémunération liée à la performance. La partie flexible ne doit être ni trop importante, ni trop faible. Il y a aussi la compensation par des jours de repos, plus d'autonomie dans la gestion ; mais aussi la révocation du mandat.

Conclusion : La qualité du service et son amélioration est le point important et commun à tous les pays ainsi que la maîtrise des coûts, le bon recrutement, le développement des compétences ainsi que la professionnalisation de la Haute fonction publique.

Sans copier, il faut s'adapter au contexte. Il n'y a pas de modèle idéal. Il y a 2 moments clés dans la réforme : la fixation des objectifs, mesurer les résultats et récompenser la Haute fonction publique sans cesser d'améliorer le système de la fonction publique.

Le dernier rapport a été présenté par Mme Amel Fekih, directrice générale à l'Unité GBO au ministère des finances tunisien, sur « GBO : Responsabilité et redevabilité de la Haute fonction publique »

La GBO est l'autre pilier de la réforme administrative. La Haute fonction publique va permettre d'offrir le statut qui va assurer l'idée de responsabilité du porteur de programme.

La réforme GBO est inspirée de la nouvelle gestion publique ou NPM. Elle a été initiée en 2004, en Tunisie mais la mise en place a été effective et progressive à partir de 2012. Il y a 4 programmes par ministère avec 3 objectifs et indicateurs avec un système législatif constant même si un projet de réforme de la loi organique du budget est déposé devant l'Assemblée des Représentants du Peuple.

I- La GBO et la chaîne de responsabilité

Dans ce cadre, le découpage se fait en fonction de la structure programmatique : Mission-programme et osu/programme- action avec des unités opérationnelles.

Au niveau budgétaire, le responsable programme est le premier niveau de responsabilité financière. Le sous-programme est le premier niveau de délégation de responsabilité opérationnelle. La structuration programmatique intègre aussi les opérateurs publics qui gèrent des services publics et contribuent à réaliser une politique publique.

Ainsi, le responsable de programme est le maillon central de la NGP. C'est lui qui définit ses objectifs dans le cadre de la stratégie de la mission qui correspond au ministère. Il doit donc avoir des capacités managériales et de communication pour assurer la réalisation de ses objectifs et dont il sera redevable. Il a besoin d'une certaine souplesse de gestion et il faut alléger le contrôle a priori.

Il est nommé par décret pour 3 ans renouvelables. C'est le garant de la mise en œuvre d'une politique publique à l'échelle nationale. Il doit présenter le profil et la compétence d'un cadre permanent de niveau supérieur qui s'engage sur la réalisation d'une politique et il est ordonnateur principal de son budget. Il est donc responsable et redevable.

II- La GBO et les documents de redevabilité

Il y a :

- Le projet annuel de performance (PAP) : c'est un contrat qui formalise les engagements opérationnels à réaliser
- Les chartes de gestion et contrats de performance
- Le rapport annuel de performance : c'est un compte –rendu sur les réalisations par rapport aux objectifs fixés. Il est présenté à l'ARP avec le projet de budget de règlement

Mme Fekih souligne que la GBO n'est pas une technique. Elle touche toutes les institutions étatiques. Il s'agit d'une réforme de l'Etat. La Haute fonction publique en est un maillon, mais va-t-elle concerner tous les responsables de programme (26x4) ? A défaut, cela va poser un problème pour réaliser la GBO. Une autre question importante est celle qui concerne la souplesse de gestion et l'allègement des contrôles.

L'expérience nationale : Le Maroc

Les participants M.Youssef Moussabiq, chef de la division des statuts et des rémunérations et Mme Hafsa Bouztkane, chef de service de la formation continue, direction des ressources humaines et financières, au ministère marocain de la réforme de l'administration et de la fonction publique ont présenté un état des lieux et perspectives de la Haute fonction publique au Maroc.

I – Etat des lieux

Après avoir présenté le cadre juridique et les chiffres de la fonction publique, Mme a présenté les axes de la réforme :

- Organisation: plus proche de l'utilisateur
- Gestion : revoir les modes de gestion
- Informatisation
- Evaluation : pour instaurer les règles de bonne gouvernance

La nomination dans la Haute fonction publique se fait par le Roi ou le Chef du Gouvernement, chacun pour certaines fonctions.

La Haute fonction publique s'étend jusqu'au directeur et on distingue les fonctions stratégiques des autres, ainsi que les entreprises publiques. Il y a 706 Hautes fonctions et 30 entreprises publiques.

La procédure de nomination commence par un appel à candidature ouvert aussi aux non-fonctionnaires, en ligne. Ensuite, 7 candidats sont sélectionnés pour un entretien. S'il n'y a pas de candidat retenu, le ministre propose et le Premier ministre a la possibilité de refuser la proposition.

La nomination est pour 5 ans renouvelables une fois et il est possible de révoquer à tout moment le Haut fonctionnaire qui retourne à son cadre juridique.

II-Les perspectives

Il s'agit de réformer le système pour dépasser les lacunes notamment au niveau des conditions pour candidater et de la redevabilité du haut fonctionnaire.

Les débats

Des échanges ont eu lieu autour des questions de leadership, de gestion des projets, des applications informatiques, de la Haute fonction publique dans les régions, du périmètre de la Haute fonction publique.

Des précisions ont été apportées sur les 3 aspects de la réforme entamée en Tunisie : la revue fonctionnelle, la GBO et la Haute fonction publique, la qualité d'ordonnateur principal ou secondaire du chef de programme et si le critère budgétaire : responsable de programme peut être le seul critère de désignation à la Haute fonction publique, ce qui réduit le périmètre de la Haute fonction publique.

Propos conclusifs

Mme Chaabane dans ses propos conclusifs a rappelé les idées importantes qui ont été débattues : la neutralité de la Haute fonction publique et de ses relations avec le politique ; le périmètre de la Haute fonction publique, plus ou moins étendu, les conditions pour candidater avec le choix entre l'ouverture ou non aux non-fonctionnaires, le statut de la Haute fonction publique, les fonctions, les qualités managériales, la responsabilité et la redevabilité, la souplesse de gestion et le coût de la Haute fonction publique, la concertation avec les différents acteurs de la réforme. Il ne s'agit pas pour chaque ministère de travailler de manière isolée des autres.

La finalité de la Haute fonction publique est la recherche de la qualité du service public, un meilleur traitement des citoyens et de la relation administration/ citoyen dans un contexte de réduction des ressources publiques. Il ne s'agit pas de copier mais de s'inspirer des bonnes pratiques en les adaptant au contexte dans chaque pays.

Cérémonie de clôture

Au vu de quatre journées riches en échanges et en informations Mme Fadhila Dridi a rappelé les principales thématiques qui ont été abordées et questions soulevées. Elle a remercié la Commission de Venise, les experts, les invités et tous les participants.

Enfin, avant la distribution des attestations de participation Mme Chaabane a remercié toutes les participantes et les participants et souligné la qualité et le niveau des participations et surtout la sincérité des débats sans langue de bois et des échanges entre experts et hauts fonctionnaires des différents pays participants au projet Campus Unidem Med et souhaité que ces échanges puissent se poursuivre à l'occasion d'autres séminaires.