

PERFORMANCE, MERITE ET EGALITE DANS LE SERVICE PUBLIC

Résumé des discussions

Tunis, 27-30 mars 2017

Campus UniDem Med (Universités pour la démocratie)



Aperçu du séminaire

Titre	Performance, mérite et égalité dans le service public
Dates	27-30 mars 2017
Lieu	Tunis, Tunisie
Organisation et mise en œuvre	Commission de Venise en partenariat avec la Présidence du gouvernement de la Tunisie
Pays participants	Algérie, Autorité Nationale Palestinienne, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie, Tunisie
Experts	Allemagne, Belgique, projet SIGMA, Pays-Bas, Tunisie
Membres de la Commission de Venise	M. Johan Hirschfeldt (Suède), Mme Neila Chaabane (Tunisie) modératrice et rapporteuse générale

Contexte

Le 4^{ème} séminaire UniDem Med s'est tenu à Tunis du 27 au 30 mars 2017. Consacré à la thématique « Performance, mérite et égalité dans le service public » le séminaire a été organisé conjointement par la Commission de Venise et la Présidence du gouvernement de la Tunisie. Comme souligné par M. Mohamed Chérif, Président du Comité général de la fonction publique auprès de la présidence du gouvernement tunisien, le thème a été choisi au vu de son importance pour tous

les pays conviés et de son lien avec les principes de bonne gouvernance. Il a aussi souligné le fait que tous sont confrontés au défi d'assurer une bonne prestation des services publics et à la nécessité de l'évaluation de la qualité des services publics qui sont autant de gages d'une bonne gouvernance dans un Etat de droit.

63 participants ont pris part aux débats qui ont été divisés en quatre thèmes et sept sessions.

Thème 1 : Vers une nouvelle gestion publique ? Nouvelles missions et nouveaux défis devant le service public.

Session 1 : La sauvegarde et la pertinence des principes fondateurs du service public à la lumière des nouvelles missions du service public et la prééminence de la culture des droits de l'homme et de l'Etat de droit

Thème 2 : Evaluation de la performance et des règles d'éthique dans la fonction publique

Session 2 : Comment garantir l'intégration des questions d'éthique dans le service public et quels sont ses domaines d'application et les meilleures pratiques existantes en termes d'accompagnement et d'encadrement ?

Session 3 : Performance et qualité des services publics. Limites de la culture de la performance basée sur les résultats et différences dans les systèmes d'évaluations et dans les politiques publiques à la lumière des références aux valeurs et principes fondamentaux du service public.

Thème 3 : Intégrer le système du mérite dans la fonction publique : une mission impossible ?

Session 4 : Quelles sont les ingrédients d'un système de gestion des ressources humaines qui prend en compte le mérite lors de la gestion de compétences et des processus de recrutement, de sélection et progression professionnels ?

Session 5 : Comment engager, développer et conserver un personnel hautement qualifié et quelles sont les meilleures pratiques en matière d'apprentissage, de formation et d'évaluation qui tiennent compte des spécificités des systèmes administratifs et de la culture organisationnelle.

Thème 4 : La place des femmes dans la haute fonction : comment combler le fossé ?

Session 6 : Egalité et place des femmes dans la haute fonction publique ; enjeux, contexte et perspectives : y-a-t-il un décalage entre les standards et les principes internationaux et la réalité et les attentes sur le terrain ?

Session 7 : Comment briser le plafond de verre pour réussir l'égalité dans la haute fonction publique : présentation des meilleures pratiques permettant aux femmes d'accéder à la haute fonction publique

Résumé des discussions

Le séminaire de Tunis a permis de débattre les thèmes de la performance, du mérite et de l'égalité dans la haute fonction publique à la lumière de chantiers transversaux de réformes, à savoir les procédures de gestion,

l'informatisation et la gestion des ressources humaines. Tous les partenaires du sud de la Méditerranée s'efforcent de moderniser leur administration publique et de répondre aux défis actuels (privatisation, politisation de l'administration, manque de

confiance, système de carrière et emplois, défi technologique, importance du respect des spécificités culturelles et contexte national) tout en essayant de préserver les

principes classiques du service public tels que définis par des textes et accords internationaux ou bien des législations nationales.



■ Pour réformer la fonction publique, il est nécessaire de respecter et d'utiliser les principes généraux constitutionnels et juridiques ainsi que de tenir compte des ressources humaines, financières et techniques disponibles. Il ne suffit pas d'avoir des services publics conformes aux principes classiques de continuité, d'adaptabilité, d'égalité ou de neutralité, il faut des services de qualité respectueux des règles de gouvernance.

■ Pour promouvoir une bonne administration assurant l'efficacité, l'efficience et l'optimisation des ressources dans les principes de l'Etat de droit et de la démocratie, le Conseil de l'Europe a répertorié en 2007 les principes et exigences fondamentaux suivants et a recommandé aux gouvernements des Etats membres:

« – de promouvoir la bonne administration dans le cadre des principes de l'Etat de droit et de la démocratie ;

– de promouvoir la bonne administration par une organisation et un fonctionnement des administrations publiques assurant efficacité, efficience et économie. Ces principes exigent des Etats membres :

- qu'ils assurent l'organisation d'un système d'objectifs et d'indicateurs de performance, permettant de vérifier périodiquement l'action de chaque administration et de chacun de ses agents ;
- qu'ils commandent aux administrations publiques de vérifier régulièrement, dans le cadre de la loi, si les services sont offerts à un coût approprié, s'ils doivent être remplacés ou supprimés ;
- qu'ils imposent à l'administration de rechercher les meilleurs moyens pour obtenir les meilleurs résultats ;
- qu'ils instaurent des mécanismes de contrôle appropriés, internes et externes, de l'action de l'administration et de ses agents ;

– de promouvoir le droit à la bonne administration dans l'intérêt de tous, en adoptant, le cas échéant, les normes établies dans le code modèle annexé à la présente recommandation, en garantissant leur application effective par les agents des Etats membres et en faisant tout ce qui est acceptable, compte tenu de la structure constitutionnelle et juridique de l'Etat, pour s'assurer que les pouvoirs locaux et régionaux adoptent les mêmes normes. »

■ La Commission de Venise a également développé en 2011 la question de bonne administration en tant que partie constituante du concept de bonne gouvernance en mettant l'accent sur le fait que : « La bonne gouvernance signifie que les mécanismes procéduraux sont aussi importants que les résultats : ils font eux-mêmes partie intégrante du droit à une bonne administration. Le mode d'action de l'administration est indissociable du contenu de son action. Le droit à une bonne administration inclut donc des principes fondamentaux et des garanties de procédure. Au-delà de son caractère juridique, la bonne administration requiert aussi que des mesures soient prises pour (ré-) organiser l'administration, encourager certains comportements et faciliter la formation des fonctionnaires ».

■ La mise en œuvre pratique de ces principes devrait avoir comme résultat une administration quotidienne de qualité composée de fonctionnaires engagés et qualifiés exerçant leurs fonctions efficacement, de façon objective, impartiale et en toute transparence selon la loi et les règles professionnelles. Cela devrait in fine favoriser la responsabilisation des organismes d'état et de ses agents envers à la fois l'Etat et les citoyens, les hommes et

les femmes. En Suède, la transparence, l'accès à l'information et la participation citoyenne ont indéniablement contribué à l'instauration d'un climat de confiance entre les citoyens et la fonction publique et sont également défendus et promus par des institutions comme celle du Médiateur. Cette institution introduite en Finlande et en Suède au 18^{ème} siècle et d'inspiration ottomane, constitue un des piliers de protection constitutionnelle des droits et obligations des individus. En faisant le bilan sur la mise en œuvre des lois et autres règlements du domaine public, l'institution représente aujourd'hui un gardien du traitement égal des individus devant la loi et par les autorités.

■ Les discussions ont relevé l'importance de la « bonne administration » en tant qu'un élément constitutif de la bonne gouvernance ainsi que le rôle clé de l'élément humain et de l'éducation afin de développer une culture administrative qui permet d'intégrer les valeurs de base du service public dans les droits et les obligations des agents. Il a été aussi souligné que tous les partenaires du Sud de la Méditerranée sont confrontés au défi d'assurer une bonne prestation des services publics et à la nécessité de l'évaluation de la qualité des services publics qui sont autant de gages d'une bonne gouvernance dans un Etat de droit.

■ Il a été relevé que les questions de performance, de mérite et d'égalité dépassent le cadre de la fonction publique et doivent être traitées de manière holistique.

■ L'existence de législation spécifique (code d'éthique, statut de fonction publique etc.), comme en Allemagne ou en Estonie, n'est pas une condition sine qua non pour lancer

des réformes. L'existence de dispositions constitutionnelles et de réglementation plus générale sont souvent suffisants afin d'aborder en amont le chantier de réformes, notamment en mettant en place des bonnes pratiques et des échanges entre praticiens permettant d'améliorer ainsi l'effectivité des textes législatifs.

■ Le séminaire a également mis l'accent sur le fait que les efforts nationaux de réforme devraient être complétés par une coopération avec des organisations et initiatives internationales et régionales (Nations unies, Conseil de l'Europe, OCDE, Open Government etc.) qui disposent d'un cadre législatif et comparatif de référence et de systèmes de monitoring appropriés.

Performance & Evaluation

La performance se définit comme la « capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socioéconomique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion ». La démarche de performance est un « dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats dans le cadre de moyens prédéterminés ». Elle repose sur de l'évaluation. Le but est de passer d'une logique « de moyens » à une logique « de résultats ».



■ Le séminaire a dégagé l'importance de quelques éléments essentiels en termes de performance comme par exemple : un système de checks-and-balances, une

volonté de changement à travers les réformes, le renforcement des capacités, l'innovation et la confiance dans les institutions.

■ Un effort spécifique permet de se focaliser sur la consécration de la performance dans la haute fonction publique en mettant encore plus l'accent sur le lien entre une évaluation en fonction des résultats obtenus et une meilleure progression dans la carrière.

■ Le problème de l'effectivité des codes de conduite et de leur mise en œuvre a été soulevé. Une des pistes de réponse est de leur donner un contenu concret avec des questions pratiques pour illustrer l'application des règles de conduite et de les accompagner de la description des affaires disciplinaires de manière anonyme sur un site web.

■ L'évaluation elle-même devrait viser une meilleure qualité des services et prendre en compte les éléments suivants : objectivité, possibilité d'autoévaluation, participation des agents publics dans la réforme, utilisation des indicateurs et des techniques pour évaluer la qualité, l'améliorer et la promouvoir à travers l'encouragement de la

performance individuelle (formation, rémunération etc.) Le processus d'évaluation utilise de plus en plus de

techniques novatrices en combinant l'autoévaluation et l'évaluation à 360 degrés (par la hiérarchie et les subordonnés).

Mérite

Le mérite s'intègre dans cette logique qui fait référence à un système d'évaluation d'une production en termes de qualité ou de quantité, dont le salaire au rendement ou au mérite fait partie intégrante. Le mérite fait référence à des normes, à ce qui est normalement attendu.



■ Le séminaire a exploré diverses solutions et bonnes pratiques en termes de mérite dans le domaine de la haute fonction publique. L'expérience nordique se distingue par son niveau élevé de transparence qui inspire confiance et crédibilité quant au recrutement qui se veut impartial et dépolitisé.

■ La pratique de la transparence et l'impartialité dans le recrutement, la sélection et la promotion favorise l'excellence et le leadership dans la haute fonction publique. De bons exemples ont été cités au cours du séminaire, comme la

généralisation du concours d'accès, la mobilité entre la fonction locale et nationale, la publication des concours, la prise en compte de critères de recrutement et de sélection qui insistent plus sur la vision stratégique et les spécialités des candidats, leur capacité d'innovation, etc.

■ Des efforts de long terme sont nécessaires pour instiller la culture de changement. De nouvelles méthodes interactives et des programmes de gestion des talents permettent d'encourager le leadership dans la haute fonction publique et développer la capacité d'innovation des haut fonctionnaires (travaux collectifs, théâtre de gestion, visites d'études, observation d'emplois, etc). La création de centres d'excellence permet d'aborder la gestion des talents et le développement des compétences dans la haute fonction publique de manière stratégique et cohérente.



Egalité

Le principe d'égalité devant le service public est le corolaire du principe d'égalité devant la loi consacré par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il bénéficie tant aux usagers des services publics qu'aux agents des services publics. C'est ce dernier aspect qui fera l'objet des débats et plus précisément de l'égalité entre femmes et hommes dans les postes de décision. Les femmes sont en effet, présentes dans la fonction publique en des proportions importantes qui ne se reflètent pas dans les postes de décisions. Pour arriver à briser le plafond de verre il faudrait chercher des solutions autres que l'introduction de quotas.



- Des inégalités de genre persistent sur plusieurs plans. Selon les statistiques dans les 47 Etats-membres du Conseil de l'Europe, les femmes sont sous représentées. Une solution durable devrait être abordée et validée au plus haut niveau décisionnel et être constituée de mesures d'incitation tout en tenant compte de contraintes nationales (différences socio-culturelles, questions historiques et confessionnelles etc.). Des mesures incitatives devraient permettre un meilleur accès, une fidélisation et une promotion des femmes à des postes de responsabilité.

- La situation des femmes est influencée par les contraintes géographiques, sociologiques, historiques et culturelles. La modernisation de l'administration passe par l'institutionnalisation de la question de genre dans toutes les politiques de l'Etat et complété par des programmes de sensibilisation et de formation.

- De bonnes pratiques ont été présentées lors du séminaire comme par exemple la signature d'une charte sur une base volontaire par des sociétés publiques et privées avec des engagements concrets à respecter sur le long terme. La charte a permis de combattre les stéréotypes et les préjugés et de promouvoir une meilleure reconnaissance de la place des femmes dans la société.



Web: <http://venice.coe.int/unidem>

Facebook: <http://www.facebook.com/UniDemMed>