

ROYAUME DU MAROC



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



CDL-UD(2016)022
Or. fr

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

en coopération avec

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

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

UniDem

**“REFORME DU STATUT GENERAL DE LA FONCTION
PUBLIQUE”**

**Centre d'Accueil et de Conférences
Avenue Assanaoubar, Hay Riad, Rabat, Maroc**

31 octobre - 3 novembre 2016

RAPPORT DE CONCLUSIONS

par

M. Khalid NACIRI

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

TROISIÈME SÉMINAIRE UNIDEM MED

***RÉFORME DU STATUT GÉNÉRAL
DE LA FONCTION PUBLIQUE***

31 octobre – 3 novembre 2016

Rabat - Maroc

Rapport de conclusion établi par le modérateur des travaux,
Khalid Naciri, membre de la commission de Venise au titre
du Maroc

A l'initiative de la Commission de Venise et en coopération avec le ministère marocain de la Fonction Publique, et de la Modernisation de l'Administration, un séminaire UNIDEM MED a été organisé à Rabat autour de la thématique générale de la Réforme du Statut Général de la Fonction Publique du 31 octobre au 3 novembre 2016.

Cette rencontre a vu la participation d'un auditoire en provenance de 7 (sept) pays, à savoir : l'Algérie, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Mauritanie, l'Autorité Nationale Palestinienne et la Tunisie.

Les travaux en tant que tels, ont été animés par des experts en provenance de la Principauté de Monaco, du Maroc, de Roumanie, de France, de l'OCDE, du Portugal et d'Allemagne.

La séance inaugurale a été l'occasion de trois interventions successives de M. Ahmed LAAMOUMRI, secrétaire général du Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration du Maroc et de Mme Caroline MARTIN, de la Division de la Coopération avec les Etats voisins (Commission de Venise – Conseil de l'Europe) ont tous deux rappelé l'utilité des séminaires régionaux UNIDEM et souligné leur extrême importance pour mieux booster la coopération entre les pays du Nord et du Sud de la Méditerranée et mieux asseoir les valeurs communes.

Pour sa part, le modérateur, M. Khalid NACIRI a consacré son introduction générale à éclairer les tenants et aboutissants de la problématique du Statut Général de la Fonction Publique, rappelant notamment que :

- Le thème n'est, finalement, que la problématique de **l'efficience**, l'Etat devant mieux se mettre au service du citoyen.
- La montée en puissance de ce thème concerne finalement tous les pays, et pas seulement quelques uns (avec les concepts de bonne gouvernance pour une administration servant ses citoyens).
- Le statut général de la Fonction Publique a besoin d'être mis au diapason des nouvelles missions d'une fonction publique efficace.
- La prééminence relativement récente de la culture des Droits de l'Homme fait peser sur la problématique administrative des responsabilités nouvelles, notamment de reddition des comptes.
- La modernisation de la fonction publique (horizon incontournable) passe par la performance et les résultats. Cela signifie renforcer les capacités juridiques, organisationnelles et managériales de la fonction publique.
- La nécessité de la Réforme ne signifie pas toutefois qu'il faille porter un regard hautain sur les acquis. Il faut obligatoirement rappeler la **pertinence intemporelle** des principes fondateurs, comme ceux de primauté de l'intérêt général, des principes de légalité, de neutralité, de continuité du service public, de facilitation des procédures... Tous ces principes doivent retrouver une nouvelle vigueur.
- A côté des fondamentaux classiques transcendant les époques, viennent se greffer des préoccupations nouvelles : la logique de l'emploi par exemple, ne remplace pas la logique de carrière, mais la complète.

Pour toutes ces raisons, un examen aussi complet que possible de la problématique générale du Séminaire passe par le balisage méthodique du sujet, induit par les 4 (quatre) axes successifs autour desquels a été construite l'architecture générale du Séminaire.

I – Thème 1 – Affermir les valeurs du Service Public

Le thème 1, consacré à la question de l'affermissement des valeurs du service public se subdivise en 2 (deux) sessions. La première a permis de traiter les questions du renforcement des valeurs et principes fondamentaux du Service Public ainsi que la mise en place des approches garantissant la diversité et l'équité dans le Service Public.

Le premier intervenant fut M. Laurent ANSELMi, Délégué aux affaires juridiques auprès du gouvernement, conseiller d'Etat, membre de la commission de Venise au titre de la Principauté de Monaco.

L'orateur a mis l'accent sur l'organisation institutionnelle de Monaco et sur les valeurs du Service Public, soulignant également la pertinence intemporelle des valeurs.

Le second intervenant fut M. Abdellah ATAIBI, expert du Ministère de la Fonction Publique du Maroc qui a axé son exposé sur les innovations de la nouvelle constitution marocaine de 2011, qui a consacré tout un Titre au Service Public. Les dispositifs doivent être complétés par des mesures législatives et réglementaires appropriées. Un éclairage systématique a permis de mieux saisir les concepts de transparence, de reddition des comptes, de la déclaration de patrimoine, ainsi que des institutions nouvelles comme le Médiateur, le Conseil National des Droits de l'Homme, ou le Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger.

Le troisième exposé fut présenté par M. Julio NABAIS, expert indépendant (Portugal) qui a axé son intervention sur la réforme de la Fonction Publique au Portugal, mettant l'accent sur le renforcement du professionnalisme et l'amélioration de l'efficacité à travers un éclairage sur l'évolution historique de la Fonction Publique dans ce pays depuis 1974. La mise en œuvre réelle se heurte, en l'occurrence, à beaucoup de résistances et de contraintes sociales et économiques.

La discussion générale au terme de ces trois premiers exposés a été l'occasion d'échanges fructueux entre les conférenciers et les participants.

La seconde session de cette première journée s'est penchée sur la question de la représentation du fonctionnaire et du dialogue social, ainsi que sur la question de la place des femmes dans la Haute Fonction Publique.

Première intervenante, de cette seconde session, Mme Florina Elena DRAGOS, chef d'unité à l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics de Roumanie, a axé son exposé sur le dialogue social.

La gestion roumaine du sujet s'est faite en comparaison avec le modèle norvégien, basé sur la négociation, puis le compromis, puis le consensus.

Second intervenant de cette seconde session, M. Abdellah ATAIBI, qui a consacré son exposé sur la représentation du fonctionnaire au Maroc.

De même, le troisième exposé présenté par M. Ahmed JALOUDI chercheur au ministère du développement du Secteur Public en Jordanie, a été focalisé sur la promotion de la place de la femme dans le secteur public et les efforts accomplis par ce pays en la matière.

Le débat général qui s'en est suivi, a surtout porté sur les questions du dialogue social, révélateur du niveau supérieur du débat démocratique pour construire le compromis et le consensus. Idem pour la place et le rôle des femmes dans la Fonction Publique.

II – Thème 2 – Professionnaliser, développer et rémunérer les compétences.

La seconde journée des travaux a été consacrée au second thème : professionnalisation, développement et rémunération des compétences, et a été subdivisée en deux sessions.

La première se devait de répondre à la question de savoir comment assurer un recrutement au mérite et fidéliser un personnel compétent (avec comme préoccupations essentielles, la gestion des compétences et la détermination d'une rémunération équitable).

Le premier intervenant fut M. Christophe LABEDAYS, adjoint à la sous-direction de l'animation interministérielle et des politiques de ressources humaines (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique en France). A travers un exposé centré sur la présentation de la Fonction Publique en France, il a examiné les problématiques du recrutement et de la gestion et la valorisation des compétences, notamment dans la Fonction Publique d'Etat et la Fonction Publique territoriale.

Le second intervenant, M. Abdellah ATAIBI, du Maroc, a abordé les mêmes préoccupations à travers le prisme marocain, mettant l'accent notamment sur les difficultés et les contraintes liées aux procédures de recrutement (concours, mobilité, contractualisation...)

Le troisième exposé, consacré à l'expérience nationale algérienne, a été présenté par M. Abdelouaheb LAOUICI, Directeur de la réglementation et des statuts des emplois publics à la Direction Générale de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative et M. Smail KIZAI, sous-directeur à la même direction. L'intervention s'intitulait : « le

recrutement, le développement et la rémunération des compétences dans la Fonction Publique Algérienne ». Les principaux axes en ont été :

- Présentation de la Fonction Publique de carrière
- Application stricte du concours d'accès
- Possibilité de recrutement sur détachement.

Cette 3^{ème} session a été clôturée par des demandes de clarifications et des commentaires à la lumière du vécu administratif dans les différents pays.

La 2^{ème} partie du thème 2, objet de la 4^{ème} session se devait d'aborder la thématique de la formation et du renforcement des capacités (systèmes de formation, formation continue, formation diplômante...) y compris pour les fonctions managériales et de direction.

Premier intervenant de cette 4^{ème} session, M. KAI ZÄHLE, du Ministère Fédéral de l'Intérieur en Allemagne, a présenté une communication intitulée « les emplois publics en Allemagne : recrutements, carrière et systèmes de retraite ». A travers un examen très précis et très fouillé, le conférencier a fait une présentation du cadre général et des spécificités de la Fonction Publique allemande.

Lui succédant, M. Hakim FIRADI, Adjoint au Directeur des affaires administratives et générales, chargé de la formation au Ministère de l'Economie et des Finances, du Maroc, a entretenu l'assistance du « renforcement des capacités comme levier de rénovation de la gouvernance financière publique ».

Trois préoccupations ont structuré cet exposé :

- Le contexte actuel et les défis de modernisation
- Le rôle joué par le Ministère de l'Economie et des Finances
- Le renforcement des capacités est au cœur de la politique des ressources humaines.

Les 3^{ème} et 4^{ème} exposés de cette 4^{ème} session ont été centrés sur l'expérience nationale du Liban, à la lumière de l'intervention de Mme Nisrine MACHMOUCHI, Premier Contrôleur à la Direction des Fonctionnaires (Conseil de la Fonction Publique), puis de M. Walid EL CHAAR, chef du département Législation des amendements au Ministère des Finances. L'essentiel du premier exposé a porté sur une présentation contextualisée du système Libanais de Fonction Publique à la travers ses contraintes et ses perspectives, puis du système de formation à l'œuvre dans ce pays. L'exposé suivant s'est axé sur la contribution de l'Institut des Finances du Liban au processus de formation de la Fonction Publique.

III – Thème 3 – De l'administration du personnel à la GRH

La 3^{ème} journée des travaux, consacrée à l'examen du thème 3, (évoluer de l'administration du personnel à la gestion des ressources humaines) a commencé par la 5^{ème} session consacrée aux questions d'organisation institutionnelle de la fonction des ressources humaines. La focalisation sur la professionnalisation des acteurs de la GRH a notamment figuré au centre des préoccupations de cette session.

Le 1^{er} exposé a ainsi été présenté par Mme Cristina MENDES de la Direction de la Gouvernance Publique et du Développement territorial de l'OCDE. La conférencière a souligné dans son intervention globale que l'on s'oriente vers une Fonction Publique professionnelle, stratégique et innovante. Les 35 pays de l'OCDE ont servi de référentiel à ses propos.

Le 2^{ème} exposé, présenté par M. Abdellah ATAIBI a été centré sur l'approche marocaine de la GRH à travers les outils dont dispose, notamment, le Chef du Gouvernement et le Ministère de l'Economie et des Finances. Mais nous sommes dans le cadre d'un processus encore inachevé.

Le 3^{ème} exposé, de M. Abdallah ELEYAN, Directeur Général adjoint des affaires de la Fonction Publique à l'Autorité Nationale Palestinienne a présenté les grandes lignes de l'évolution administrative palestinienne compte tenu du contexte régional instable. Le 4^{ème} exposé, également centré sur l'expérience palestinienne a été présenté par Mme Rula NAZZAL, Directrice Générale aux affaires administratives au Ministère des Affaires Sociales, a été focalisé sur le système d'évaluation mis en place par l'Autorité Nationale Palestinienne. Et comme au terme de chaque session, celle-ci a été l'objet de multiples interpellations de l'assistance sur la base des quatre exposés présentés.

La 6^{ème} session a, par la suite, abordé les thèmes de carrière, mobilité, redéploiement, retraite anticipée, gestion de la performance, gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Le 1^{er} des quatre intervenants de la session fut M. Xavier SISTERNAS, administrateur principal au programme SIGMA (UE – OCDE) qui a présenté une communication intitulée « Les principes d'administration publique, un référentiel pour guider et évaluer les réformes de la Fonction Publique ».

Le second intervenant fut M. Abdellah ATAIBI qui a fait une présentation de la mise en œuvre de la mobilité à la lumière des prescriptions du statut général de la Fonction Publique au Maroc.

Le 3^{ème} intervenant de cette session, à savoir, M. Lotfi KHALDI, Directeur Général de la Fonction Publique en Tunisie a fait une communication intitulée : « la révision du statut général de la Fonction Publique, une approche concertée ».

Le 4^{ème} intervenant, M. Sami BEN ROMDHANE, conseiller au Premier Ministère en Tunisie, a complété l'exposé précédent soulignant le caractère consultatif, participatif et inclusif de l'approche tunisienne en la matière.

IV – Thème 4 – La dimension morale et éthique

La 4^{ème} et dernière journée a été l'occasion d'examiner la dimension morale et éthique autour d'un 4^{ème} et dernier thème intitulé « Obligations, éthique et déontologie. Ce dernier thème a fait l'objet d'une 7^{ème} et dernière session qui s'est penché sur les questions de renforcement et de clarification des obligations des agents publics (renforcement et modernisation du droit disciplinaire, adoption des chartes déontologiques...) Quatre intervenants se sont succédé comme à l'occasion de chaque session.

1^{ère} intervenante, Mme Florina Elena DRAGOS qui a abordé le thème de l'Éthique dans la Fonction Publique roumaine, mettant l'accent sur le cadre normatif du sujet et des modalités d'intervention de l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics.

2^{ème} intervenant, M. Abdellah ATAIBI, a abordé le cadrage général prévu par le SGFP marocaine, soulignant en particulier les principes auxquels doivent se conformer les fonctionnaires.

Les 3^{ème} et 4^{ème} intervenants ont présenté l'expérience nationale de Mauritanie, présentation pour laquelle se sont succédé M. Abderrahmane SIDI ABDELLA, Directeur de la Fonction Publique et M. Cheikh SIDIYA HAMOUD Directeur des études et de la réglementation, qui ont abordé l'expérience de leur pays à travers 3 axes : l'historique, le code de déontologie et l'application stricte du code.

La session de clôture

La session de clôture, au cours de l'après-midi du jeudi 3 novembre a été caractérisée d'abord par les conclusions générales tirées par le modérateur Khalid NACIRI qui a souligné que ce séminaire régional caractérisé par la densité des débats et la qualité des thématiques évoquées, a été fidèle aux objectifs que lui ont assigné les organisateurs. L'architecture du séminaire a permis de procéder, dans une démarche globale, à un balisage aussi complet que possible des questionnements envisagés. L'objectif majeur étant de construire par l'écoute réciproque, ces fameux ponts rapprochant les administrations des deux rives de la Méditerranée, cette rencontre fut ainsi l'occasion d'une belle **synergie intellectuelle, scientifique et humaine** comme seuls les séminaires UNIDEM MED peuvent induire.

A travers les approches, parfois différenciées, ce Séminaire a été l'occasion de démontrer la pertinence d'une réflexion s'abreuvant aux mêmes principes et aux mêmes valeurs.

En effet, sans avoir à élaborer une grille de travail uniforme pour tous les pays, on constate que les éléments guidant la réflexion, le traitement puis l'action, sont les mêmes.

Finalement, ce type de Séminaires interactifs, se révèle être porteur d'une grande utilité pour accompagner les mutations sociétales, politiques, institutionnelles et administratives dans nos pays, pour les rendre intelligibles et plus efficaces et ainsi, mieux y gérer la transition vers la démocratie et la modernité.

Lui succédant, les représentants des différents pays participants aux travaux, ont exprimé leur satisfaction quant à l'utilité et la pertinence de ces quatre journées d'échanges interactifs qui ont permis de dégager de larges convergences de vues.

Par la suite, le Ministre, par intérim, de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration du Maroc, M. Driss MERROUN, qui a tenu à être personnellement présent, a pris également la parole pour dire toute la satisfaction de constater le succès de ce Séminaire organisé à Rabat et réitérant la disposition constante de son Ministère à apporter son plein appui à la Commission de Venise pour la réussite des manifestations organisées au Maroc.

Le Séminaire a été ensuite clôturé par la remise des certificats à leurs récipiendaires.

Khalid NACIRI
(Novembre 2016)