

ROYAUME DU MAROC



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



CDL-UD(2019)020
Or. fr

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

en coopération avec

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

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

**“ VERS UN SERVICE PUBLIC PLUS PROCHE DES CITOYENS :
MODELES ET BONNES PRATIQUES ”**

12 – 14 juin 2019

RAPPORT DE CONCLUSIONS

par

M. Ghazi JERIBI

**(Membre de la Commission de Venise au titre de la Tunisie ; ancien Ministre de la
Justice de la Tunisie)**

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



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

SEMINAIRE REGIONAL POUR LES HAUTS CADRES DE L'ADMINISTRATION

9^{ème} UniDem Med

Vers un service public plus proche des citoyens : Modèles et bonnes pratiques

12-14 Juin 2019, Marrakech, Maroc

RAPPORT GENERAL

**Modérateur du séminaire :
GHAZI JERIBI**

Membre de la Commission de Venise

Le 9^{ème} séminaire régional UniDem Med, portant sur le rapprochement du service public des citoyens : les modèles et les bonnes pratiques, s'est déroulé à Marrakech (Maroc) du 12 à 14 juin 2019.

Ce séminaire a été inauguré par Monsieur Mohamed Ben Abdelkader, ministre délégué, chargé de la réforme de l'administration et de la fonction publique du Maroc, et a été marqué par la participation de grandes compétences nationales et d'éminents experts des deux rives de la Méditerranée.

Les multiples interventions émanant des diverses expériences nationales, portant sur la modernisation de l'administration, nous permettent de dire que les organisateurs ont été bien inspirés en choisissant le thème du 9^{ème} séminaire « Vers un service public plus proche des citoyens ». En effet, plusieurs questions sont à l'ordre du jour : comment passer de l'archaïque au moderne ? Comment s'approprier les nouvelles méthodes de gestion, et les nouvelles technologies pour mieux servir le citoyen ? Comment acquérir l'adhésion des usagers et assurer la pérennité des réformes ?

Le projet UniDem-Med, œuvre à l'émergence d'une administration plus efficace et à la consolidation des institutions de gouvernance démocratique, dans le respect des principes démocratiques et de l'Etat de droit.

1. Uniformité des principes

Tous les experts et participants, sont unanimes à l'égard des principes fondamentaux de l'état de droit, des valeurs de la démocratie et la préservation des droits de l'homme, dont la prééminence de la règle de droit, et notamment le principe d'égalité devant le service public et les charges publiques, le principe de légalité, la non-discrimination, l'indépendance et l'impartialité de la justice. Il n'y a pas de vraie démocratie, sans une bonne gouvernance et il n'y a pas d'Etat de droit, sans une bonne administration.

Mais la mise en œuvre effective de tous ces principes, déjà mentionnés dans la plupart des constitutions, conventions internationales et différents textes législatifs, est largement

tributaire de l'administration, qui est la pierre angulaire de la relation entre le pouvoir politique et le citoyen.

Certains participants ont avancé l'idée que la légitimité, repose moins aujourd'hui sur une logique de légalité, elle est surtout fondée sur l'efficacité et l'efficience de l'administration.

C'est pour cette raison que la Commission de Venise s'est attelée, par le biais de ses avis et recommandations, à fixer les principes de la primauté du droit et la culture des droits de l'homme, en insistant sur l'effectivité et la mise en œuvre de ces principes. Elle a établi une liste de critères de l'état de droit, que les participants et experts ont discuté et retenu comme éléments d'évaluation de l'Etat de droit.

2. Convergence des objectifs

Il ressort des débats, une véritable convergence et un attachement aux objectifs de transparence, de neutralité et de proximité qui garantissent aux usagers un accès égal et rapide aux prestations dispensées par l'administration.

Une mention spéciale est accordée à la promotion de la démocratie locale, régionale et au développement de la décentralisation dans le but de faciliter l'accès de tous aux services publics et de rapprocher l'administration du citoyen, dans le temps et dans l'espace. En effet le rapprochement n'est pas seulement géographique, mais peut se réaliser aussi par la digitalisation et la dématérialisation des services publics.

Selon Madame Soeller-Winkler, le renforcement de l'autorité locale est l'un des piliers de la charte européenne de l'autonomie locale, ce qui implique : Responsabilité et moyens suffisants.

De son côté Monsieur Abdelhak Saihi, a mentionné que la résistance à la décentralisation provient aussi des agents des niveaux inférieurs qui cherchent toujours un « parapluie » par réflexe d'autoprotection. Souvent l'administration cherche à s'adapter pour ne pas changer.

Quant à Monsieur Paul Robert Hertzog, il a souligné les limites de la décentralisation et a averti des risques pesant sur l'égalité devant le service public, la cohérence et l'homogénéité de la société. Il s'est interrogé aussi sur la façon de confier la gestion locale à des personnes sans expérience et sans formation.

En effet, les mutations successives supposent l'existence d'avantage de proximité entre l'administration et l'utilisateur des services publics. Certes il n'y a pas un seul modèle ou une recette préétablie, mais les intervenants se rejoignent sur la nécessité de faire du citoyen le centre de toutes les réformes, dans le but de :

- Promouvoir l'accès de tous aux services publics, nonobstant la catégorie sociale ou la zone territoriale
- Améliorer l'efficacité de l'administration avec la dimension de la qualité et la célérité.
- Respecter le principe de légalité
- Assurer la transparence
- Etendre la sécurité juridique
- Respecter de la vie privée et protéger les données personnelles.

De l'ensemble des rapports se dégage aussi l'idée de la progressivité, car les rythmes et les cadences des réformes doivent être compatibles avec le contexte et émaner de la réalité de chaque pays.

Mais une administration moderne, efficace et efficiente, nécessite aussi des moyens financiers suffisants, une technologie adéquate et des ressources humaines qualifiées. Il n'est pas toujours facile de les trouver.

3. Diversité des moyens

Tous les pays se rejoignent pour dire que chaque pays doit prendre en considération sa propre réalité, sans toutefois chercher à réinventer la roue à chaque fois. Les spécificités et les particularités, n'empêchent pas de s'inspirer des expériences antérieures pour éviter ce qui a échoué et bénéficier du succès des expériences réussies. Mais quelle est la part du spécifique et de l'universel ? Nous devons trouver l'équilibre nécessaire entre les deux impératifs.

Le professeur Roux a souligné l'importance des services publics itinérants comme outil d'adaptation et surtout dans les zones à faible densité démographique, pour renforcer l'accessibilité.

De sa part Monsieur Naim Ameur, a mis en relief l'expérience Tunisienne des Maisons des Services Administratifs regroupant divers services administratifs et implantées dans diverses régions, comme étape nécessaire, préalable à la numérisation.

Monsieur Roy, a mis en évidence l'expérience Suisse et ses spécificités, notamment la disparition de la notion de fonctionnaire de carrière et l'importance des services en ligne (vote électronique, déclaration fiscale, plaintes pour vol etc.). Pour lui, mettre en place un identifiant unique pour chaque citoyen améliore l'efficacité des services publics, et facilite l'instauration de la cyberadministration.

Monsieur Ivano Gauna, a expliqué les services en ligne pour les soins médicaux et les relations avec les caisses sociales, soutenus par le Registre National centralisé et l'interconnexion entre les administrations.

Nous avons constaté, que bien que les moyens utilisés étaient hétérogènes, la plupart des expériences se réfèrent à un socle commun. Néanmoins, ce qui distingue les différentes expériences nationales, c'est le degré d'avancements respectifs. Différentes tentatives ont été réalisées, afin de donner à l'administration la capacité d'adaptation et de mutabilité pour suivre l'évolution de son environnement et répondre aux besoins des citoyens.

Plusieurs intervenants ont signalé l'importance de la digitalisation, comme instrument de rapprochement des services de l'administration des usagers. Ils ont loué les avantages quant à la célérité, la transparence, la maîtrise des coûts et l'abolition des distances. Mais est-ce que tous les Etats sont préparés pour l'adopter à court terme ?

Dans l'immédiat presque tous les pays ont expérimenté les différents modèles de regroupement des services publics :

- Guichet unique
- Maison des services publics

Et ce, pour une meilleure qualité et une accessibilité plus grande et plus facile à ces services.

Pour Monsieur André Roux : « Le rôle de l'Etat doit être réaffirmé et ses moyens renforcés, il s'agit notamment des missions de sécurité, de prévention des risques naturels etc ...), et des missions de contrôle et de lutte contre les fraudes ». Il considère que pour les autres missions, le rôle de l'Etat doit être réduit au profit des collectivités territoriales (urbanisme, tourisme, cohésion sociale, sport etc.), pour plus d'efficacité.

Toutefois le succès de ces expériences dépend de l'implication de l'Etat et des moyens mis en œuvre ; les moyens ne sont pas toujours faciles à mobiliser, sans l'appui de l'Etat. L'interventionnisme du pouvoir central aussi comporte le risque majeur de tomber sous la dépendance à l'aliénation de l'administration centrale.

Certes les formes de déconcentration ou de décentralisation, constituent des moyens efficaces de rapprocher l'administration des administrés et de mieux comprendre et répondre aux vrais besoins du citoyen. Mais pour atteindre l'objectif de la qualité et gagner la confiance du citoyen les participants conviennent qu'il faudrait adopter une approche globale, incluant la simplification des procédures, la suppression des formalités inutiles et la formation des agents publics aux nouvelles méthodes de gestion et aux principes déontologiques.

Par ailleurs, plusieurs experts ont insisté sur l'idée que le principe de subsidiarité trouve toute sa signification dans les conséquences qu'il génère, puisqu'il permet :

- Davantage de démocratie locale.
- La participation du citoyen à la prise de décision et l'implication de la société civile.
- La possibilité de contester toute décision qui fait grief, devant une juridiction indépendante.

Toutefois, il faut éviter les chevauchements des compétences, source de blocages multiples, et se protéger des effets pervers engendrés souvent par les réformes, et notamment l'inflation des textes juridiques, source d'ambiguïté et d'insécurité juridique.

En effet l'administration doit être redevable de comptes envers les citoyens, qui sont en droit d'attendre des services de qualité, répondant à leurs besoins d'une manière efficiente, et à un coût raisonnable.

Monsieur Abdelouaheb Laouici, a insisté sur la moralisation de l'administration et la lutte contre la corruption, en plus de la limitation du pouvoir discrétionnaire qui peut basculer vers l'arbitraire.

Monsieur Jamal Abushanab, a évoqué la décentralisation fonctionnelle, par le biais des Autorités Indépendantes et les organismes sociaux, mais le concept de subsidiarité reste un peu flou, d'où la nécessité de vulgarisation.

Madame Nadia Nahil, a souligné la nécessité d'introduire la notion de coût, pour évaluer l'efficacité d'un service, comme le système de gestion des infractions routières, totalement informatisé au Maroc.

Pour Monsieur Youssef Masmoud, la téléprocédure permet l'utilisation de systèmes d'alertes lorsque les dossiers n'ont pas été traités dans un délai raisonnable. De son côté, Monsieur Aziz Abrate, considère que la réduction du contact humain avec les agents freine la corruption, il s'agit de retombées indirectes positives de la numérisation.

4. Bilans mitigés

Les attentes des citoyens sont énormes et souvent disproportionnées, eu égard aux moyens mis à disposition, pour atteindre les objectifs fixés, dont :

- La promotion du principe de subsidiarité, pour permettre une approche participative et l'implication de la société civile dans le processus de la prise de décision.
- Une administration de qualité utilisant des indicateurs fiables pour mesurer la performance et évaluer les résultats accomplis.
- Une cyberadministration, nécessitant le décloisonnement des services, l'interconnexion et l'échange des données.
- Une démarcation claire entre la sphère politique et l'administration publique.

Il ressort des débats que très souvent, on néglige de :

- Réfléchir en termes de stratégie
- Etablir une échelle des priorités au niveau des programmes.
- Créer des dispositifs d'écoute pour réagir vite et bien envers les dysfonctionnements.

- Intervenir dans l'encadrement et la promotion des ressources humaines, et surtout à l'échelle régionale et locale (Motivation de la compétence, règle du mérite, révision de la rémunération et notamment au niveau des avantages en nature).
- Former le personnel (la plupart des textes juridiques sont préparés et conçus au sein de l'administration).

En effet, on demande aux agents publics d'être performants, mais en même temps, les textes régissant leur carrière demeurent archaïques (règle de l'ancienneté, système de carrière, rémunération standardisées). Il s'agit d'un paradoxe à relever.

Une coopération étroite entre l'Europe et les pays de la rive sud :

La plupart des participants ont salué la très étroite coopération entre les pays de l'Union européenne et les pays du sud de la Méditerranée dans le domaine de la réforme de l'administration. En effet le statut de partenaire pour la démocratie locale, a déjà été octroyé au Maroc en avril 2019. La Tunisie vient d'adresser une demande d'adhésion à ce statut. Ce qui permettra un renforcement des capacités, une meilleure participation citoyenne et en particulier, celle des femmes et des jeunes, et la promotion de la démocratie locale.

En définitive, il y a un consensus sur le fait que la démocratie, l'Etat de droit et les droits humains, ne peuvent être protégés et préservés, qu'en présence d'une administration de qualité, proche de citoyen et régie par un système juridictionnel, dans lequel toute personne a le droit d'être traitée avec dignité, égalité et rationalité. Celle-ci doit surtout disposer du droit de contester toutes les décisions émanant de l'administration devant des tribunaux indépendants, compétents et impartiaux, au moyen de procédures équitables.

Ces valeurs doivent être ancrées dans la culture juridique, politique et sociale des administrés et adaptées aux contextes propres à chaque pays, pour qu'elles soient assimilées et respectées, puisque le but ultime de toutes les réformes est de servir le citoyen. Mais pour s'assurer son adhésion, il faudrait d'abord gagner sa confiance.

La réforme n'est pas un processus achevé et la décentralisation n'est pas une fin en soi, c'est un moyen pour atteindre une meilleure qualité, elle nécessite des mesures d'accompagnement et une approche globale, privilégiant le soutien plutôt que le contrôle.

L'exemple de l'Association des Maires de France ou l'Agence Nationale pour la Cohésion Territoriale, est une excellente illustration des liens horizontaux qui peuvent exister entre les entités décentralisées, pour alléger les coûts, obtenir une expertise de haut niveau, dans l'intérêt du citoyen, et la mutualisation des services.

La numérisation, arrive au galop et commence à balayer les modèles archaïques, ainsi que les frontières et cloisons de toutes sortes, et il nous appartient tous de préparer les conditions de la réussite de cette ère nouvelle car nul ne peut arrêter l'horloge du progrès.

Ghazi Jeribi
Membre de la Commission de Venise