



 **REPUBLIQUE
TUNISIENNE**



CDL-UD(2020)025

Or. Fr.

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

en coopération avec

**LA PRESIDENCE DU GOUVERNEMENT DE LA TUNISIE
SERVICES DU MINISTRE AUPRES DU CHEF DU GOUVERNEMENT
EN CHARGE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

12^{ème} UniDem Med

**“ REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE :
NOUVEAUX DEFIS ET NOUVELLES METHODES DE
FONCTIONNEMENT ”**

Vidéoconférence, Tunisie

15 – 17 décembre 2020

RAPPORT FINAL

par

Mme Neila CHAABANE

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

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



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration**12^{ème} UniDem Med****“ REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE :
NOUVEAUX DEFIS ET NOUVELLES METHODES DE FONCTIONNEMENT ”**

Le séminaire régional s'est tenu du 15 au 17 décembre 2020 sous un format virtuel au vu de la pandémie du Covid 19. Il a pu réunir 183 de participantes et de participants au totale avec une quinzaine d'experts et de hauts cadres de l'administration qui ont partagé leur savoir et leur expérience dans le domaine de la modernisation de l'administration et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Les participants viennent des deux rives de la Méditerranée : Algérie, Belgique, Egypte, Estonie, France, Italie, Maroc, Palestine¹ et Tunisie. Cette diversité a enrichi les débats autour des thèmes qui ont été retenus : la mobilité des agents publics, la gestion des compétences des effectifs, le dialogue social au sein de la fonction publique, l'évaluation de la performance et l'égalité des genres et la fonction publique. Ce séminaire a été inauguré par Mme Hasna Ben Slimane, Ministre auprès du Chef du gouvernement chargée de la Fonction publique de la Tunisie qui a salué les participants et souligné l'intérêt du thème pour assurer une administration efficace et efficiente, intérêt qui a été souligné par tous ceux qui ont participé à la session d'ouverture aussi bien M. Thomas Aschwanden, représentant de la Délégation de l'Union européenne en Tunisie, que M. Tim CARTWRIGHT chef de Bureau du Conseil de l'Europe à Tunis, que Mme Simona Granata-Menghini, directeur par interim, Secrétaire de la Commission de Venise a.i., ainsi que Mme Caroline Martin, Cheffe de l'unité de coopération avec les pays du Voisinage sud, Division de la coopération avec les Etats voisins, Commission de Venise, Conseil de l'Europe.

Présentation du séminaire

La première session programmée a permis de présenter les meilleures pratiques en matière de mobilité et transitions professionnelles en tant que leviers essentiels visant à moderniser l'administration, garantir la continuité du service public et sauvegarder son attractivité. Les discussions ont porté sur la question de savoir comment l'Etat devrait accompagner la mobilité et la reconversion de ses agents sur le plan individuel et collectif (formations de reconversion, bilans de compétences etc.) tout en tenant compte des politiques publiques nationales et des ressources financières disponibles ?

La deuxième session a été consacrée à la gestion des compétences des effectifs en vue d'améliorer l'efficacité de l'administration. Elle a permis de discuter de comment est-ce que l'approche par compétences permet d'optimiser l'allocation des ressources humaines et de valoriser l'expérience acquise au cours du parcours professionnel et quels sont les outils permettant une meilleure gestion des compétences ?

¹ Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne sur cette question.

La troisième session, c'est un autre aspect de la gestion du capital humain qui a été abordé à travers la question du dialogue avec les partenaires sociaux au sein de l'administration publique. Les dirigeants de l'administration ne peuvent plus, à l'ère de la bonne gouvernance et de la démocratie participative se couper de leur environnement et de leurs partenaires sociaux. Il y eu la présentation des principales instances et procédures de consultation et un débat sur comment établir un cadre durable et inclusif pour un dialogue social constructif au sein de la fonction publique et avec quelles conséquences sur la gouvernance démocratique ?

La quatrième session a été consacré à la question de l'évaluation de la performance des agents publics et les méthodes utilisées par les différentes administrations : entretiens avec les collaborateurs, conventions d'objectifs, contrats de performance etc. ainsi que les principaux enseignements en termes de gestion de la performance à la lumière de l'importance accrue de la question de l'efficacité de l'administration et de sa redevabilité envers les citoyens.

La cinquième session a traité la question transversale de l'égalité dans la déclinaison des orientations stratégiques de gestion de ressources humaines au sein des administrations publiques. Comment favoriser et accompagner le parcours professionnel des femmes ? Le plafond de verre est-il brisé en ce qui concerne l'égalité des genres et l'accès des femmes à des postes de responsabilités ?

Les débats ont démontré l'intérêt de ces questions pour les différents pays participants qui sont engagés tous dans la modernisation de leur administration et qui ont entamé un processus de réforme. Ils sont à des niveaux différents de leur parcours et cela a suscité des débats forts intéressants car il est possible d'apprendre aussi bien des bonnes pratiques que des erreurs commises pour éviter de les reproduire. Ces débats ont démontré aussi une volonté réelle de continuer à échanger sur ces questions aussi bien avec les experts intervenants qu'avec les homologues des différentes administrations. C'est un point qui est particulièrement ressorti lors de cette session et pour les différents thèmes abordés.

Compte rendu des présentations et discussions

1- La mobilité

Le thème sur la mobilité a permis de prendre connaissance des expériences estonienne et tunisienne dans ce domaine. La première a mis en avant les conditions de la mobilité générale et la seconde un projet de mobilité fonctionnelle au profit des collectivités locales et qui entrera en vigueur en 2021. En dépit des différences, certaines convergences et recommandations émergent :

- La mobilité est une opportunité pour évoluer plus rapidement dans la carrière et d'obtenir une meilleure rémunération
- Le cadre juridique de la mobilité doit être clairement établi dès le début pour fixer les droits et obligations de l'agent public et le processus de mise en place de la mobilité doit être transparent pour donner confiance au processus engagé
- La mobilité doit garantir les acquis du candidat à la mobilité et notamment le droit de retourner dans le service d'origine

- La mobilité doit se faire selon une durée déterminée
- La mobilité peut se baser sur le volontariat ou être obligatoire et elle doit obtenir l'accord de l'administration d'accueil, de l'agent public et de l'administration d'origine

2- La gestion des compétences

Le thème de la gestion des compétences a permis de prendre connaissance de plusieurs expériences, en plus des présentations des deux experts en ce domaine. Il s'agit de l'expérience égyptienne, jordanienne, marocaine et palestinienne. Chaque rapport national a mis en avant les réformes entreprises pour assurer une meilleure gestion des compétences de leur personnel. Un accent a été mis sur la digitalisation de l'administration comme moyen pour y parvenir, à l'instar du projet égyptien de développement et renforcement des capacités digitales pour améliorer l'efficacité de l'administration, jordanien de parcours professionnel spécialisé, marocain de mise en place de gestion des compétences ou palestinien de formation au sein de l'école nationale d'administration.

La gestion des compétences des effectifs a été l'occasion de définir la compétence en termes de savoir, savoir-faire et savoir être, ce qui la distingue des titres universitaires et dans une administration moderne il s'agit de combiner la gestion des compétences à la gestion par les compétences pour se démarquer de l'approche statutaire classique.

Les travaux ont permis de dégager certaines idées importantes :

- L'approche de la gestion des compétences permet de résoudre les problèmes de manque d'effectifs qui est souvent un problème de déficit des compétences.
- Elle permet une valorisation des compétences. Le recrutement doit se faire par métier et non par poste et l'évaluation doit se faire selon des objectifs clairs.
- L'évaluation par objectif ne doit pas être séparée des ressources allouées afin de mieux apprécier les résultats à atteindre. Il faut instaurer un dialogue entre les cadres dirigeants et les subordonnés pour réaliser les objectifs et leur évaluation.
- La gestion des performances est aussi une plateforme de négociation sociale car elle permet de faire évoluer les carrières
- La gestion des compétences nécessite des prérequis dont la révision du statut général de la fonction publique, une gestion qualitative des ressources humaines, l'instauration d'un système de classification des emplois, la généralisation de référentiels métiers ainsi qu'un nouveau système de rémunération.

3- Le dialogue social

Sur le thème du dialogue social, les rapports sur la Tunisie, la France et au niveau européen ont permis de comparer les acquis et les défis en la matière. Un accord s'est dégagé sur le fait que l'implication des partenaires sociaux dans le dialogue est mitigée, différent d'un pays à un autre. Ce dialogue a donné de meilleurs résultats dans les pays scandinaves qui ont un héritage vieux d'un siècle à la suite d'une crise

qui avait conduit au blocage par les mouvements de grève. Le dialogue social est pourtant une condition du bon fonctionnement du service public, vecteur de cohésion sociale et gage d'efficacité et de performance.

Les recommandations discutées préconisent de :

- Mieux impliquer les partenaires sociaux dans le dialogue social afin de garantir la prise en compte des demandes des agents publics ;
- Former au dialogue social les syndicats et la direction car le but du dialogue est d'éviter les conflits. Il faut l'initier pour anticiper et absorber les conflits
- Généraliser la technique du baromètre social qui permet de sonder les agents publics sur leurs conditions de travail par les responsables de ressources humaines qui doivent apprendre à anticiper les conflits et mettre en avant le bien-être au travail
- Éviter de le transformer en exercice formel car cela lui ôte toute crédibilité
- Respecter les droits syndicaux
- Impliquer le citoyen, usager pour les questions générales de bonne gouvernance comme la numérisation de l'administration, la protection des données personnelles

En effet, le dialogue social n'est pas que conflictuel, il est consensuel.

4- L'évaluation de la performance

L'avant dernier thème a été consacré à la performance qui peut être évaluée de deux manières : quantitative qui s'intéresse au nombre d'objectifs réalisés et qualitative sur la qualité des objectifs réalisés.

L'évaluation de la performance, selon le Professeur Balducci est devenue une nécessité depuis le changement des fonctions de l'Etat de la mission régaliennne vers la fourniture de services et la gestion des infrastructures. Elle permet de s'assurer que l'argent public a bien été utilisé.

C'est une opération qui va avoir un impact sur l'évolution dans la carrière de l'agent public et aussi sur sa rémunération et les primes qu'il peut obtenir en fonction de l'atteinte des objectifs fixés. L'expérience belge d'évaluation de la performance et algérienne d'instauration de l'entretien professionnel ont permis de comparer les modalités d'évaluation de la performance à des stades d'avancement différents dans la mise en œuvre et ainsi de mettre en exergue les conditions de réussite de cette opération.

Les experts et intervenants dans les débats ont insisté sur la nécessité :

- De se baser sur la fixation d'objectifs SMART et tenir de compte des ressources allouées. C'est ce qui ressort des présentations du Professeur Balducci et Mme Ait Aneur
- D'engager un dialogue entre le responsable hiérarchique et ses subordonnés. C'est ce que préconise aussi l'expérience algérienne de l'entretien professionnel

- De le précéder d'une large concertation avec les partenaires sociaux, lancer de larges programmes de formation des futurs évaluateurs et de communication qui utilisent différents canaux pour atteindre le public le plus large possible d'agents publics
- De l'encadrer par des règles et des manuels de procédure afin d'éviter les risques de bureaucratisation à l'instar de l'expérience de l'administration fédérale belge qui a digitalisé ce processus.
- De garantir aux agents des voies de recours hiérarchiques et contentieuses mais aussi aménager des canaux de médiation avant d'arriver à de telles solutions.

5- Égalité de genres et fonction publique

Le dernier thème a permis d'écouter les présentations sur les expériences estonienne et tunisienne qui ont fait le point sur la situation dans les deux pays et échangé avec l'auditoire, les mesures qui ont été mises en place afin de renforcer les politiques d'égalité et de renforcer l'accès des femmes aux postes de responsabilité. Les conférencières ont souligné que malgré l'existence d'un cadre juridique favorable et non-discriminant, il y a encore des freins tenant à la culture, aux attitudes misogynes et à une distribution archaïque des rôles au sein de la société. La présence des femmes en poste de responsabilité reste faible. A l'accès à la fonction publique les femmes sont nombreuses mais à l'arrivée au sommet de la hiérarchie, elles ne sont plus que quelques-unes. Le changement culturel malgré son importance ne peut pas suffire et les résultats risquent de tarder, il faut accélérer le processus à travers la révision di cadre légal. Le droit doit jouer un rôle de précurseur même si ce n'est pas suffisant.

Des recommandations ont été formulées pour remédier à cette situation :

- Réviser le cadre législatif et réglementaire pour en combler les failles et les lacunes afin de lutter contre les discriminations par l'instauration de quotas notamment dans les commissions de recrutement et de promotion, des dispositions claires sur la présence des femmes en poste de responsabilité. Les règles neutres favorisent le maintien du statu quo.
- Instaurer la règle du concours en matière de promotion
- Instaurer la règle de la parité en matière de formation continue
- Renforcer le leadership féminin et les « soft skills » notamment en matière de communication et de gestion de stress, la constitution de réseaux féminins
- Réviser les conditions de travail pour l'adapter aux charges familiales des femmes, notamment au niveau des conditions de mobilité des agents publics, de l'instauration du congé parental.