

Débat sur

La réforme de l'administration

L'administration publique moderne est sensée favoriser les bonnes pratiques sur la base d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et ce, en appliquant les lois et en consolidant les institutions.

Elle exige des hauts fonctionnaires des capacités juridiques reconnues dans les domaines liés à la bonne gouvernance.

La gestion des ressources humaines, au sens de la fonction publique en particulier, est d'une importance vitale dans la mesure où ce n'est qu'à travers elle qu'aboutira tout chantier de réforme nécessitant communication à l'échelle interministérielle et négociation dans le cadre du dialogue social.

La réforme de l'administration apparaît, aujourd'hui, comme une priorité essentielle de la modernisation économique et de l'instauration d'une relation, entre la population et le secteur public, fondée sur la confiance.

C'est pour promouvoir une fonction publique allégée et plus efficiente que le Forum Ibn Khaldoun pour le Développement a organisé, le 1^{er} Novembre 2022, un débat sur « la réforme de l'administration » introduit et animé par Mr Abdellatif Hamem, ex Directeur de l'ENA et ancien Secrétaire Général du Gouvernement.

1. Un état des lieux alarmant.

Victime d'une certaine confusion entre le sérieux dans l'effort des uns et le laisser aller dans le travail des autres, l'administration souffre d'une image globale défavorable.

La stigmatisation de ses élites, le développement d'un sentiment de déchéance et l'impossibilité de réformer, faute de stabilité gouvernementale, ont provoqué le départ des meilleures compétences au profit du privé ou de pays tiers.

2. Un diagnostic de contrastes et de contradictions.

La situation actuelle se caractérise en effet par :

- Un surnombre de fonctionnaires mais par un déficit de spécialisation.
- La plus grande masse salariale au monde en termes de taux dans le PIB mais par un niveau de rémunération ne permettant pas de recruter les meilleures compétences.
- Des salaires qui représentent les ¾ du budget des dépenses aux dépens des moyens consacrés aux services.
- La multiplication, sans nécessité réelle, des structures administratives et institutionnelles.
- Le recul préjudiciable du rang de l'administration tunisienne dans les organes influençant l'opinion publique économique, tel Doing Business.

3. Des défis pour le futur.

Ils sont nombreux, outre la numérisation indispensable pour limiter les déplacements, l'équilibre revendiqué du genre, la relève générationnelle et la rétention des talents.

Ils concernent les règles simplifiées, permanentes et évolutives d'une « bureaucratie vertueuse », c.à.d. constructive, ouverte sur le milieu environnant et gagnant la confiance du citoyen, des institutions et des investisseurs.

4. Pour une administration publique efficace.

- Elle doit répondre aux besoins des citoyens par des programmes dotés de moyens adéquats.
- Elle doit faciliter la croissance et le développement, en appuyant l'entreprise et l'investissement, et encourager l'initiative visant le rendement, la valeur ajoutée et la qualité.
- Elle doit être innovante, tirant profit de la pratique et des expériences réussies et préconisant des

solutions simples pour régler les difficultés qui se présentent.

- Elle doit soutenir les opportunités de développement territorial et local, en harmonie avec les politiques publiques adoptées au niveau national.
- Elle se doit aussi d'attirer les investissements étrangers et de veiller à positionner la Tunisie compétitive sur la place internationale.

5. Pour une vision renouvelée de l'administration publique.

Ses principales composantes concerneraient :

- La séparation entre a) le politique et le technique, b) entre les fonctions de conception et d'explicitation des politiques publiques et c) celles ayant trait à l'exécution, au suivi et à l'évaluation des programmes, d) entre les fonctions de « souveraineté », qui ne peuvent être déléguées, et celles de « service » qui peuvent être menées dans le cadre d'un contrat de service.
- La distinction entre le « temps administratif du service » et le « temps administratif de l'employé » afin de préserver la permanence de l'instance administrative.
- La complémentarité, l'harmonisation, la solidarité entre la vision prospective, la programmation opérationnelle et la mise en œuvre effective.

6. Nécessité d'une approche orientée vers les solutions.

Afin d'accélérer le rythme de changement de l'administration, en termes de structure, de procédure et de technique, l'action individuelle et collective se doit d'être orientée vers des solutions concrètes, simplifiées, adéquates. L'« action utile » est celle qui est orientée vers ce qui « sert les gens », loin de toute surenchère idéologique. C'est :

- une approche basée sur l'expérimentation, à travers les « projets pilotes », qui se distingue par la spécificité et la progressivité.
- une approche participative pour la réflexion collective visant la recherche de solutions simples applicables et tirant, par benchmarking, partie des meilleures expériences.
- une approche qui va de la rétrospective à la prospective.

7. Certaines initiatives sont prioritaires.

- Dans une première phase, revoir l'organisation du corps administratif central dans le sens d'une réduction du nombre d'intervenants et de celui des structures.
- Revoir l'organisation des circuits et des procédures dans le sens de leur réduction, simplification ainsi que de leur numérisation.
- Revoir l'affectation des ressources humaines en faveur des structures administratives, qui souffrent du manque de cadres et de personnels, en adoptant des normes réalistes et des encouragements facilitant la mobilité territoriale.

8. Dix propositions à préconiser.

- Une revue générale des politiques publiques adoptées durant les 50 dernières années pour en améliorer le contenu, les structures d'exécution, la réglementation, les procédures ainsi que les équipements.
- Une vision prospective de la Tunisie à l'horizon 2056 (après un siècle d'indépendance) à même d'accompagner les aspirations des générations à venir.
- Une révision de la structure du corps de l'administration pour une harmonisation avec la structure gouvernementale préconisée par l'OCDE : 15 ministères au maximum (5 de souveraineté, 5 économiques, 5 sociaux).
- Une organisation rationalisée des cabinets ministériels précisant la responsabilité de leurs membres (chef / directeur du cabinet, attaché, chargé de mission, conseiller technique, coordinateur d'un programme national...).
- Une nouvelle génération de structures d'appui à l'administration, chargées d'une mission limitée et dotées de moyens particuliers pour atteindre des objectifs précis, dans le cadre d'un contrat avec les

ministères concernés avec fixation des buts, moyens et durée nécessaire.

- Le rétablissement du « District de Tunis », créé en 1972 et remplacé en 1995 par l' « Agence d'Urbanisme du Grand Tunis », afin d'en assurer l'équipement de base, l'aménagement urbain et le développement économique.
- La création de 3 agences nationales de développement territorial pour les Nord-Ouest, Sud-Est et Sud-Ouest, avec mission d'identification et d'exécution de projets intégrés dépassant les limites des gouvernorats.
- La création d'une carte nationale des organismes publics (ministères, directions régionales), sans propriété de local, pour les doter de locaux adaptés à leurs missions et services d'une part et pour alléger les budgets de fonctionnement et d'investissement des ministères.
- Le règlement définitif de la question des voitures de fonction au bénéfice des hauts fonctionnaires de l'administration publique.
- L'accélération du rythme des programmes de numérisation de l'administration et des équipements publics.

9. Pour un plan de promotion pédagogique des transformations nécessaires.

Un agenda serait à préconiser, après la période des mesures exceptionnelles en cours.

Il comprendrait :

- Un accord concernant des composantes en fonction du temps :
 - . Le temps politique.
 - . Le temps technique administratif.
 - . Le temps court, le temps moyen, le long terme.
- Une programmation de promotion des composantes de l'agenda en prenant soin d'élargir la communication et de renouveler le public visé (hommes d'affaires, syndicats, universités, les parties associées à l'étranger, les organisations régionales et internationales).
- L'exécution, le suivi, l'amélioration, la rectification ainsi que l'évaluation.

DISCUSSION

➤ Elle a concerné les principaux points suivants :

Le contexte actuel réel de l'administration tunisienne qui ne répond plus aux exigences de l'Etat Nation au service de ses citoyens, à partir de 2011.

Le programme de réforme des structures administratives de 1987 avait permis d'enregistrer des acquis en termes de simplification, de budget par objectif, de grille des salaires, de démocratisation (médiateur administratif, citoyens superviseurs, bureaux de relation avec le citoyen).

L'objectif poursuivi était de promouvoir le contrat social liant l'Etat à la population et d'être au diapason du développement. Certes, les performances de l'administration avaient quelque peu fléchi depuis 1995 du fait d'une sectorisation préjudiciable, sanctionnée par des défaillances et certaines insuffisances. Cependant ce programme a été arrêté à partir de 2011. En a résulté un effet destructeur dû à l'intrusion du politique dans l'administration, laquelle est sensée être neutre au service de tous.

Cela s'est traduit, au cours de toute une décennie, par :

- Une désintégration, du fait de l'instabilité gouvernementale.
- Une intrusion d'agents n'ayant rien à faire dans la fonction et les entreprises publiques.
- Un démembrement de l'administration par la création, non justifiée, de certains ministères en fonction du rapport de force politique du moment.
- Une gestion chaotique sous l'influence de réseaux, plus ou moins formels, et de lobbies puissants plus ou moins bien identifiés.

La rigueur de l'article 87 de la fonction publique a, malheureusement, incité les plus compétents à

quitter l'administration, laissant à la dérive une institution peu rentable bien que vitale, au grand dam des administrés et de l'ensemble de la population.

- L'administration fait partie intégrante de l'Etat et elle évolue en conséquence avec l'Etat. Elle a un rôle de service public d'exécution mais aussi de développement. Elle mène aussi une action de police dans l'application de la réglementation. Dans l'état actuel :
 - L'exécution laisse à désirer,
 - Le développement est totalement oublié
 - L'action de police constitue la faiblesse de la situation actuelle.
- La décentralisation a affaibli le rôle de l'Etat et a conduit à un démantèlement orchestré de l'administration, laquelle perd son rôle de conception et subit une corruption multiforme. C'est ainsi que les postes occupés ne répondent à aucun besoin réel, si ce n'est la rétribution correspondante. De ce fait, est problématique toute idée de réforme administrative avant que la réforme même de l'Etat ne soit accomplie.
- La sectorisation de l'administration, par la promotion systématique des sortants de l'Ecole Nationale d'Administration, dans le souci de la continuité des services, peut se traduire par un certain pervertissement, du fait d'un effet de reproduction permanente à l'identique. L'idéal serait le système hybride permettant la promotion dans la hiérarchie, comme ce qui se passe à l'étranger, grâce à une organisation méticuleuse même en l'absence de numérisation.
- Les facteurs exogènes ont aggravé la situation endogène de l'administration après 2011.
 - Le départ précipité des compétences.
 - Le recrutement massif, imposé par les syndicats, augmentant anormalement la masse salariale.
 - Le recrutement abusif et inconsideré de parents d'anciens emprisonnés.
 - Les demandes insistantes de recrutement dans l'administration des ouvriers des chantiers de chômeurs et assimilés.
 Tous ces mécanismes ont dérapé sous la pression syndicale.
- La pléthore de recrutement complaisant d'agents sur la base de faux diplômes est un phénomène grave à circonscrire le plus rapidement car il est de nature à affecter la crédibilité de l'Etat et la confiance en l'administration. Il en est de même concernant toute solution alternative à la voiture de fonction afin de mettre fin, malgré la forte résistance constatée, à tous les abus possibles.
- La question du genre dans l'administration persiste encore. C'est ainsi que la promotion des femmes diplômées du supérieur dans la hiérarchie administrative est visiblement ralentie par rapport à celle des hommes.
- C'est à l'administration de s'auto-réformer. Cela nécessite une bonne connaissance d'elle-même. Et pour bien expliciter les choses les scientifiques doivent trouver leur place entre ce qui relève du politique et ce qui revient du technique. Deux défis attendent l'administration qui vise le « zéro papier » :
 - Des talents à garder.
 - Des informaticiens à recruter.
- La réforme doit se traduire rapidement par des résultats concrets pour l'administré. La suppression des papiers, exigés par une administration et fournis par une autre administration, est une exigence à l'ère du numérique.
- La réforme nécessite une évaluation préalable des points forts et des faiblesses ainsi qu'une compréhension de la politique afin d'adapter le technique à la problématique du territoire et des régions.

- En réponse à certaines des préoccupations le conférencier a considéré :
- Que l'ENA est une institution nationale de service public. Sa raison d'être est la reconnaissance de la technicité. Ses objectifs sont l'ingénierie administrative et la valorisation des ressources humaines. A ce titre c'est un grand corps de l'Etat, indispensable.
 - Que la meilleure solution pour assurer la parité dans la hiérarchie administrative est l'alternance homme / femme.
 - Qu'il n'est nul besoin de recruter partout des ingénieurs informaticiens si l'on renforce le potentiel du CNI, au service de toutes les administrations.
 - Qu'une expérience utile à développer serait celle de l' « administration rapide ».

RECOMMANDATIONS

Il est certain que la non mise en œuvre du programme de réforme préconisé en 2017 par l'OCDE, dans le domaine de la fonction publique en particulier, visant la lourdeur de la masse salariale et la capacité des fonctionnaires dans les entreprises publiques, a porté préjudice à l'image de l'administration.

On lui reproche, aujourd'hui, de fonctionner encore comme dans les années 80, perdant de ses performances dans la lutte contre la corruption ainsi qu'en transparence, en responsabilité et en coordination.

Sa réforme s'impose aujourd'hui. Le citoyen l'exige dans ses démarches quotidiennes. L'entreprise publique la revendique afin de contrôler et de réduire les risques.

Document à télécharger : [Présentation PowerPoint de Mr Abdellatif Hamem](#)