

Réformer la fonction publique en Tunisie

Qu'est-ce que la fonction publique :

Dans une mise à jour récente (5 juin 2023), l'INSEE écrit, en guise de définition de la fonction publique, ce qui suit :

Le périmètre de la fonction publique renvoie aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif dans lequel le recrutement se fait sur la base du droit public.

La notion de fonction publique est différente de celle d'emploi public, plus large : l'emploi public renvoie à une approche économique, utilisée par la comptabilité nationale. L'emploi public comptabilise les personnes travaillant à titre principal dans des administrations publiques (administrations, organismes publics et organismes privés financés majoritairement par prélèvements obligatoires).

Pourquoi réformer la Fonction Publique :

La fonction publique constitue la ressource humaine au service de l'administration. Elle doit lui permettre de réaliser les objectifs qui lui sont assignés par la sphère politique. La fonction publique doit être en ordre de bataille pour assurer ce rôle. Ce rôle assigné par la sphère politique évolue dans le temps. La fonction publique doit donc se transformer, s'adapter, sans cesse, aux exigences de l'heure. Elle doit acquérir les compétences en rapport avec les évolutions économiques, sociales, et technologiques.

Les apports de l'administration tunisienne dans la construction de l'État :

Au moment de l'indépendance, la Tunisie disposait d'un noyau d'administration publique mis en place par le protectorat. Son envergure et sa composition traduisaient la vision et les projets de la puissance coloniale. Les postes clés étaient entre les mains de fonctionnaires français. Une des premières orientations de l'État indépendant était de se doter rapidement d'une administration nationale en phase avec les orientations de l'État et sa démarche de modernisation.

L'administration a joué un rôle fondamental dans la transformation du pays. Elle a consacré une génération de bâtisseurs où tout était à construire : infrastructures physiques : routes, ports, aéroports, infrastructures hospitalières : dispensaires, hôpitaux..., infrastructure scolaire : écoles, lycées, internats, infrastructure hôtelière... L'État prenait tout en charge et l'administration assurait derrière.

Mais cette mission dévolue à l'administration a contribué à en faire un corps démesurément disproportionné par rapport au reste de l'économie, d'autant plus que l'un des objectifs assignés à l'administration et à la fonction publique était de participer à la résorption du chômage, dans un contexte de fragilité de l'économie et du secteur privé.

Le passage de la Tunisie au début des années 70 du XXème siècle à une économie plus ouverte n'a pas été accompagné par une revue du rôle de l'État, de celui de l'administration ni d'une refonte sérieuse du statut et de l'ampleur de la fonction publique.

Les premières tentatives d'aller dans ce sens relèvent des mesures d'accompagnement du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) avec la Banque Mondiale à partir de 1986. C'étaient surtout des coupes budgétaires de nature idéologique sans réflexion ni débat national sur le rôle de l'État.

Je citerai à cet égard le retrait de l'État de la formation dans le secteur du tourisme, de son retrait de la vulgarisation dans le secteur agricole, mais aussi un coup d'arrêt dans les recrutements, y compris dans les grandes entreprises du secteur public : STEG, SONEDE..., entraînant trente ans plus tard de sérieuses difficultés à y assurer la relève et la continuité du service public, mais aussi une dégradation inacceptable de la qualité des services publics.

Depuis 2011, le souci d'une gestion précautionneuse des grands équilibres macroéconomiques a cédé la place à une course vers la distribution des rentes et des positions au profit des partisans, des clans et des affiliés.

Benchmark international :

Contrairement à ce qui est sans cesse affirmé, ce n'est pas tant le poids de la fonction publique tunisienne en termes de nombre qui est le principal problème aujourd'hui.

La Tunisie compte un fonctionnaire pour 18 habitants, alors que la France en compte un pour 12...! En Tunisie, l'emploi dans la fonction publique représente 19,6% de l'emploi total dans le pays. Il se situe exactement à la moyenne européenne, largement derrière des pays comme la Norvège (31%), la Suède (29%), le Danemark (28%) et même la France (21%). Les pays les plus sobres en emplois publics étant l'Allemagne et la Suisse en Europe (11%). En Corée du Sud le chiffre tombe à 9% et au Japon, il dégringole à 5% de l'emploi total (source OCDE).

Par contre, rapportée au PIB, la masse salariale publique est largement au-delà des moyennes des pays de l'OCDE. Elle est supérieure à 15% en Tunisie, alors qu'elle est inférieure à 10% en zone euro (source Eurostat Fipéco, données 2017), avec des variations importantes d'un pays à l'autre : 13% en France, supérieure à 12% en Belgique et en Suède, elle est inférieure à 8% en Allemagne. Mais là où le bât blesse réellement, c'est en termes de répartition des effectifs de la fonction publique entre État central et collectivités territoriales mais également en termes de productivité.

L'administration est pléthorique : Ses effectifs ont cru, en l'espace de 10 ans de plus de 200.000 nouveaux fonctionnaires, recrutés, essentiellement, sur des critères d'allégeance plutôt que de compétence ou de réponse aux besoins des secteurs sous dotés. Le FMI prétend régulièrement que la masse salariale publique atteint des sommets record en Tunisie au-delà de 15% du PIB, réduisant la réforme de la fonction publique à un problème comptable, se traduisant, en l'absence de croissance, par une nécessaire réduction des salaires réels ou une diminution des effectifs, deux approches socialement inacceptables et politiquement pas faisables.

L'administration est mal rémunérée : La taille est un obstacle à toute revalorisation globale des situations et à une juste rémunération des compétences. L'absence d'un système d'évaluation objectif, partagé et accepté par la majorité et surtout par les partenaires sociaux empêche toute approche différenciée. L'unicité du statut de la fonction publique rend toute velléité de réforme hasardeuse et démesurément coûteuse, l'exigence syndicale étant de généraliser tout nouvel avantage, sans grand souci de productivité ou d'efficacité différenciées.

L'administration manque de moyens : Dans un contexte de rareté des ressources, mais aussi d'explosion des dépenses non productives de l'État (poids de la masse salariale publique, poids de la caisse générale de compensation, augmentation considérable du service de la dette) la recherche obligée d'économies budgétaires aboutit à une réduction drastique des moyens alloués aux services. Il en découle, pour beaucoup, des conditions de travail inacceptables, une déconnexion totale des conditions et moyens disponibles dans le secteur privé, le tout aboutissant à une clochardisation de la fonction publique et à une administration lourde, archaïque et en dessous des standards internationaux de digitalisation.

L'administration a perdu en compétence : Les conditions de travail, les faibles rémunérations, l'absence de reconnaissance des faits d'armes de certains, mais aussi le manque d'ambition politique pouvant mobiliser des compétences de haut niveau sur des projets fédérateurs, ont été à l'origine de départs des plus compétents, d'abord vers le secteur privé, mais de plus en plus vers l'international. Les programmes de départs volontaires adoptés dans le cadre de projets comptables de réforme de la fonction publiques ont favorisé le départ des plus compétents et des plus dynamiques et n'ont eu que peu d'effet sur les ronds de cuir, soucieux de sécurité oisive.

L'administration est démotivée : À toutes ces contraintes évoquées plus haut, se rajoute probablement le fameux article 96 du Code Pénal, régulièrement évoqué comme une source de démotivation des hauts cadres de la fonction publique préférant ne pas vouloir prendre des risques démesurés à interpréter des textes souvent obscurs, sinon obsolètes.

Toute réforme de la Fonction Publique passe par une redéfinition du rôle de l'État et de son projet politique

Les mutations mondiales, la nécessité de la performance économique, la complexité croissante des problèmes de société font que, partout dans le monde, l'Etat se recentre sur ses fonctions fondamentales et irréductibles de puissance publique. L'Etat se désengage des processus de production chaque fois que le secteur privé est capable de faire au-moins aussi bien (dans un contexte où il y a un niveau de compétition minimum qui protège le consommateur), pour se concentrer sur ses fonctions fondamentales: celles de légiférer, de contrôler, de réguler, d'assurer la sécurité et l'ordre public, de favoriser l'épanouissement des opérateurs économiques et de s'assurer de la cohésion sociale et de la solidarité nationale en veillant à l'équité et au juste partage des fruits de la croissance.

Réforme de l'administration

Les relations entre l'Administration et le citoyen mais également entre l'Administration et l'Entreprise devront vivre une mutation culturelle profonde. Elles devront évoluer d'une relation de méfiance à une relation de partenariat solidaire. La sphère économique devra accéder à l'autonomie vis à vis de la sphère politique et de l'administration dans une responsabilité réciproque clairement assumée.

La réforme de l'administration doit avoir comme fil conducteur une recherche permanente de modernité, de proximité, de transparence et d'efficacité.

Pour une administration moderne, performante et humble au service du citoyen et de l'entreprise :

A l'échelle internationale, depuis les années 1980, la gestion publique traditionnelle s'est transformée, donnant naissance à ce qu'on appelle le paradigme du nouveau management public (NMP). Beaucoup d'administrations publiques sont imprégnées de cette tendance, réformant leurs organisations, leurs outils et leurs formes d'intervention en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de leur gestion afin de fournir des services publics de qualité. Toutefois, les caractéristiques propres à chaque pays signifient que la mise en œuvre des postulats du NMP est différente d'un pays à l'autre et elle se met en place à des rythmes différents.

« Cette approche est née dans des *think-tanks*, des cabinets de consultants et des réseaux d'experts extérieurs à l'administration publique très liés aux partis politiques républicain et *tory* dont ils étaient les instances de production programmatique. Elle a d'abord été relayée par la « révolution

conservatrice » de Margaret Thatcher au Royaume-Uni à partir de 1979, et par l'administration Reagan aux États-Unis dès 1980. Puis, très vite, les anciens *dominions* britanniques (Nouvelle-Zélande, Canada, Australie) ont développé de vastes programmes de réforme administrative qui s'en inspiraient directement, et ce quelle que fût l'orientation politique conservatrice ou travailliste de leurs gouvernements. La diffusion internationale du *NPM* durant les années 1980-1990 doit ensuite beaucoup à l'activité de l'OCDE et des forums experts réunis dans son *Public Management Programme (PUMA)*, et à l'activité des grands cabinets de consultants anglo-saxons spécialisés dans l'audit, le conseil stratégique et la conduite de changement, qui ont « vendu » à maints gouvernements, européens et extra-européens, des programmes « clé en main » de modernisation néo-managérialiste. »¹

Quelques pistes de réflexion pour appréhender ces défis :

La réforme de la fonction publique est un chantier complexe et politiquement sensible. Le nombre des fonctionnaires, les dérives prises sur de très longues années, la perte de valeurs au niveau de l'ensemble du pays, les situations d'avantages acquis, même indûment, rendent toute tentative de restauration des valeurs d'assiduité, d'intégrité, de redevabilité, sujette à de fortes oppositions sinon à un rejet systématique. Rien ne pourra être fait frontalement. Un débat national étayé par un partage transparent des données disponibles et des scénarii possibles pourrait mettre les différentes parties prenantes devant leurs responsabilités pour des décisions courageuses et nécessaires.

Recentrer l'État sur ses missions essentielles : Le désengagement de l'État de la sphère économique doit s'accompagner d'investissements publics massifs dans les infrastructures et l'aménagement du territoire, avec un accent particulier sur les secteurs de l'éducation, de la formation, de l'insertion professionnelle, de la justice et de la santé.

Toute économie de marché génère inmanquablement des inégalités, des tensions et des déséquilibres et il revient à l'État dans un souci de préservation de la cohésion nationale, d'intervenir pour corriger, amender et redonner à chacun sa chance.

La réflexion sur le rôle de l'État et les limites de son intervention doit traiter des secteurs et activités qui doivent demeurer dans la sphère de compétence de l'État, les distinguer de ceux qui doivent relever des collectivités locales et enfin ceux qui doivent revenir à un secteur privé efficient et responsable. Cette réflexion doit être menée au niveau de chaque département à l'effet de revoir les organigrammes, optimiser les effectifs en nombre et en qualité, optimiser les process et définir des programmes de digitalisation de l'ensemble des départements sur un horizon de cinq ans

1 Les réorganisations administratives, bilan et perspectives en France et en Europe. Ouvrage collectif sous la conduite de Julien Meimoun, Éditeur : Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France

Renforcer les capacités de gestion de l'État : Les capacités de gestion de l'Etat et de ses différentes structures doivent être renforcées pour lui permettre d'améliorer sa compétence en matière d'analyse, de négociation, d'orientation stratégique et d'évaluation rétrospective. Le développement du partenariat public privé devra se faire de manière équilibrée. Or, l'État ne dispose pas aujourd'hui des compétences équivalentes à celles que peut mobiliser le secteur privé. La partie est inégale et il est important que l'État ait le cadre juridique et les moyens de se faire accompagner par de telles compétences qu'il doit pouvoir rémunérer à leur valeur de marché, seule démarche pour faire que le partenariat Public Privé évolue vers un rapport gagnant-gagnant.

Procéder à une évaluation des effectifs : Les situations héritées de longue date, celles acquises au gré des recrutements/régularisations politiques de la dernière décennie ne garantissent pas, loin de là, que les titulaires des postes disposent bien des capacités, soit en termes de diplômes, soit en termes d'expérience, de s'acquitter convenablement des responsabilités qui leur sont confiées. Une évaluation externe, menée par un cabinet international, sur base de fiches de fonctions, permettrait de relever bien des anomalies et de remettre de l'ordre dans les effectifs.

Engager une réforme graduelle et pragmatique de la fonction publique : La réforme de la fonction publique est un chantier permanent. Engagé à un instant déterminé, il ne sera jamais finalisé, car il doit se faire par touches successives et rechercher sans cesse une optimisation des moyens, en fonction des évolutions de la société. La remise à plat critique des processus des différents services publics peut receler des gisements d'économie incommensurables. Un exemple à cet effet : la gouvernance de l'hôpital public. Héritée depuis les années soixante, l'organisation des hôpitaux publics est telle que les services fonctionnent en séance unique à longueur d'année : de 7 heures à 14 heures. Au-delà de ces horaires, seules les urgences répondent aux besoins des patients. Cette organisation, justifiée probablement dans les années soixante par le manque de médecins et de cadres paramédicaux ne l'est absolument plus aujourd'hui. Dans les grands pays de l'OCDE, l'hôpital fonctionne à feu continu, la maladie ne connaissant ni jour, ni nuit, ni weekends, ni fêtes religieuses ou nationales. Pour ce faire, pas moins de cinq équipes assurent la continuité du service. Voilà un exemple d'une refonte de la gouvernance qui pourrait, sans investissements supplémentaires significatifs, multiplier l'offre de santé par 5, les emplois qualifiés par autant. Évidemment une telle refonte de la gouvernance ne pourrait se faire que si accompagnée de l'adoption d'un statut spécifique de la fonction publique hospitalière.

Créer une haute fonction publique :

Les évolutions complexes que nous vivons à l'ère de la digitalisation généralisée, de l'émergence de l'intelligence artificielle nous imposent de déconnecter la rémunération d'un nombre limité de très hauts fonctionnaires du statut de la fonction publique. C'est là le seul moyen d'attirer, aux conditions du marché, pour des fonctions de complexité croissante, des compétences tunisiennes de très haut niveau actuellement dispersées dans le monde et de les mettre à l'abri de toute tentation. Il sera également nécessaire de prévoir la possibilité de recruter, sur base de contrats, un quota permettant d'injecter une expertise de haut niveau auprès des ministères et offices publics. En règle générale, l'administration doit être capable de recruter les meilleures compétences quel que soit le niveau du poste à occuper. À titre d'exemple, la haute fonction publique représente, en France, 2% des effectifs de la fonction publique d'État.

Envisager le passage d'un statut unique de la fonction publique à des statuts différenciés :

La fonction publique est un immense paquebot de près de 700.000 fonctionnaires, recouvrant des réalités administratives, économiques et de compétence très différenciées. Il est dès lors impossible d'appliquer à tout le monde un même statut au risque de tout niveler par le bas. Il serait utile d'approfondir cette proposition qui vise à segmenter pour mieux analyser, appréhender et réformer. À titre d'exemple, en France, la fonction publique se décompose en trois versants : la fonction publique de l'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH). Le tracé de chaque versant s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur.

Réformer l'École Nationale d'Administration pour la projeter dans la modernité et la culture de l'efficacité et de la performance, l'ouvrir sur le monde de l'entreprise, la rapprocher du citoyen, favoriser son jumelage, ses partenariats et ses échanges avec les plus grandes universités traitant du « Civil Service ».

Élargir le spectre des recrutements : Les recrutements des postes élevés de la fonction publique ne doivent pas se limiter aux diplômés de l'ENA. L'État a besoin de compétences d'horizons divers : administrateurs, certes, mais aussi ingénieurs, informaticiens, juristes, gestionnaires... Historiquement, ce sont les ingénieurs qui ont construit l'État en Tunisie. Aujourd'hui, ils semblent marginalisés tant au niveau des recrutements qu'au niveau de l'évolution de leurs carrières,

Établir un pont entre public et privé en permettant à certains cadres d'entreprises publiques ou Ministères d'avoir des vacances dans le privé, tout en veillant à la gestion des possibles situations de conflit d'intérêt. Cela pourrait être un moyen pour permettre, en phase transitoire, à nos meilleures compétences de relever leur niveau de rémunération sans pour autant devoir quitter leurs fonctions publiques.

Redéployer les effectifs de l'administration centrale : décentralisation et déconcentration
La Tunisie a toujours été centralisée. Depuis 2011, elle cherche sa voie vers une nouvelle gouvernance territoriale. Nous ne ferons pas l'économie de la décentralisation, mais celle-ci devra être accompagnée d'un renforcement des moyens financiers et des capacités de gestion, faute de quoi elle risquerait de déboucher sur une déliquescence de l'exercice du pouvoir, une atteinte à l'identité et à la cohésion nationales et une perte d'efficacité préjudiciable à la collectivité.

La décentralisation doit consacrer le passage d'un modèle hiérarchique à un modèle en réseau plus complexe et interactif.

La décentralisation devra être précédée par une forte déconcentration. Un inventaire précis de toutes les fonctions actuellement exercées par les ministères et services centraux et gagnant à l'être dans la proximité, devra être réalisé et permettra de les transférer avec le personnel qui y est attaché, mais également les budgets qui y sont consacrés.

Une telle démarche aura l'avantage de doter immédiatement les régions de compétences jusque-là centrales et de leur affecter les budgets correspondants.

Elle permettra d'impulser sans délai une nouvelle dynamique économique et sociale dans les régions en y redéployant des effectifs importants.

Un préalable important à la réussite de la décentralisation est la création d'une Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et au développement régional directement rattachée à la présidence du gouvernement. Cette structure transversale permettra de s'assurer de la cohérence des politiques publiques. Elle sera le gage de l'unité de la Nation, le dépositaire de la vision prospective et le lieu d'arbitrage régionaux ou sectoriels.

Moderniser les conditions de travail dans l'administration : De nouvelles normes pour l'aménagement des administrations devront être adoptées, faites de fonctionnalité et d'ergonomie. Elles constitueront le cahier des charges pour les nouvelles acquisitions ou les renouvellements d'équipements. Le chauffage et la climatisation des bureaux devront être généralisés dans le respect des normes d'efficacité énergétique. L'usage des outils de bureautique devra être généralisé et l'ensemble du personnel formé à cet effet. Les postes de secrétariat et de coursiers (chaouchs) doivent être réduits au minimum et leurs titulaires formés et reconvertis dans d'autres fonctions plus valorisantes.

Engager la transformation culturelle de l'administration : L'administration doit se mettre au service du citoyen et non plus dans une position policière ou de rapport de force. Dans les administrations recevant du public, des espaces de confidentialité doivent être aménagés, préservant

l'intimité des citoyens. Les bureaux des relations avec le citoyen doivent être audités et soumis à certification.

L'e-gouvernement devra être introduit et généralisé chaque fois que possible. Le citoyen devra pouvoir accéder à ses données d'état civil via internet. Il devra en être de même pour les inscriptions universitaires, la déclaration d'impôt. Toutes les administrations devront disposer de portails collaboratifs et à jour.

La pratique de l'évaluation rétrospective des politiques publiques doit être introduite et progressivement généralisée. Les rapports de la cour des comptes doivent donner lieu à débat public. L'Administration doit se sentir redevable vis-à-vis du citoyen d'un service de qualité, dans le respect, la proximité et l'efficacité.

La réforme de la fonction publique est un immense chantier. Sa prise en charge est éminemment politique. Une telle réforme ne pourra pas se faire sans l'adhésion des différentes parties prenantes. Elle doit avoir comme objectifs, certes l'amélioration du service rendu au citoyen et à l'opérateur économique, la réduction des coûts des services publics mais, en aucun cas, elle ne doit se limiter à cette approche managériale. Les effectifs de la fonction publique doivent y trouver une modalité de montée en compétence et d'épanouissement. La fonction publique doit cesser d'être un pis-aller pour ceux qui n'auront pas réussi à intégrer une entreprise d'envergure ou partir à l'étranger. Elle doit retrouver une attractivité pour tous ceux que la gestion des affaires publiques est une vocation, au service de la Nation.