

RAPPORT DE STAGE PRATIQUE EFFECTUE AUPRES DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TUNISIENNE

I. PRESENTATION : Dans le cadre des actions de formation prévues par le projet de Réforme Administrative, il m'a été donné l'occasion de visiter les services de l'Administration Publique Tunisienne, afin d'observer les procédures de travail dans les services publics et les réalisations, du processus de la Réforme Administrative en Tunisie en matière d'élaboration des cadres organiques, d'amélioration des méthodes et procédures de travail dans les services publics, de répartition des tâches et des compétences entre les services publics et de détermination des structures des services publics. La mission a commencé le 12.08.90 et s'est limitée le 11.09.90.

2. ORGANISATION DU STAGE : Le stage a été encadré par Mr BEN SALEM

Directeur du CRENA. La méthodologie utilisée consistait principalement dans les visites aux services publics où j'avais des entretiens avec les Chefs de services sur les thèmes divers.

Dans ce cadre, il a été possible de visiter :

1. Le Centre de Recherche de l'ENA;
2. La Direction Générale des Réformes et Perspectives Administratives;
3. La Direction Générale de la Fonction Publique;
4. Le Centre National de l'informatique.
5. Le Centre Informatique du Ministère du Plan et des Finances.

3. DEROULEMENT DU STAGE :

A. VISITE A L'ENA (CRENA)

Après le mot de bienvenue du Directeur Général de l'ENA, Mr. ROMDHANE BEN MIMOUN, j'ai visité le Centre de Recherche de l'ENA.

Le Centre de Recherche, créé au sein de l'Ecole Nationale de l'Administration, a pour mission :

- a) d'envisager, d'entreprendre et d'assurer la diffusion de toutes recherches et études comparatives concernant les problèmes et méthodes d'administration publique.
- b) de réunir et d'analyser toute documentation, statistiques et ouvrages intéressant les questions d'administration publique ainsi que de procéder à leur classement afin de les mettre à la disposition des chercheurs des administrations et des organismes d'enseignement et des instituts de recherches;

- c) de concevoir, de rédiger et de mettre à la disposition des élèves de l'ENA des manuels et des dossiers de travaux pratiques;
- d) de procéder, à la formation des chercheurs en matière de sciences administratives;
- e) d'organiser, à l'intention des cadres supérieurs, des administrations et des enseignants des réunions et séminaires portant sur les méthodes et les problèmes d'administration publique;
- g) d'assurer aux administrations qui en feraient la demande le service de conseils et d'études en matière d'administration publique.

S'agissant de la diffusion de toutes les recherches et les études comparatives concernant les problèmes et les méthodes de l'Administration Publique, il faut citer notamment la Revue "SERVIR" qui est publié justement par le Centre de Recherche et d'Etudes Administratives et constitue la Revue du service public dans la mesure où elle est destinée à éclairer l'activité des administrations de l'Etat, des collectivités et des entreprises publiques.

Ses colonnes sont ouvertes à tous les agents du service public, fonctionnaires et agents des entreprises publiques et semi-publiques, ainsi qu'à tous ceux qui, de près ou de loin, s'intéressent à l'activité du service public.

Divers thèmes sont donc traités par les serviteurs de l'Etat, tels que :

- la responsabilité administrative devant le Tribunal administratif;
- la nécessité de réorganiser avant d'informatiser;
- la fonction publique et productivité de l'administration;
- la notation des fonctionnaires;
- l'abandon de poste, etc...

Le centre fait également la publication des divers ouvrages relatifs à l'administration publique, tels que

- l'organisation administrative tunisienne;
- l'autorisation de construire;
- l'action disciplinaire etc...

B. Visite au Premier Ministre : Direction Générale des Réformes et Perspectives Administratives.

I. Axes de la Réforme :

L'entretien avec le Directeur Général de Réforme Administrative a permis de dégager les axes principaux de la Réforme Administrative en Tunisie.

En principe, il s'agit de 6 axes, à savoir :

1. la simplification du procédure et méthodes administratives;
2. l'amélioration des systèmes d'information des administrés;
3. la décentralisation et la déconcentration
4. les relations avec les fournisseurs de l'administration;
5. Le statut général des agents de l'Etat;
6. Les programmes de l'Ecole Nationale d'Administration.

2. Justification de la Réforme en Tunisie.

La réforme administrative en Tunisie a été dictée par 3 raisons majeures.

a. le souci d'associer une organisation rationnelle et efficace des services publics. L'administration prenait de plus en plus l'importance dans le processus de développement mais de façon désorganisée. A titre d'exemple, il manquait une coordination dans le domaine de la réglementation dans les interventions des différents services publics.

b. Raison Historique : L'Administration Tunisienne avait héritée les structures de la colonisation Française. On s'est alors rendu compte de ce qu'un tel modèle ne répondait pas au souci de développement Tunisien. Il fallait une adaptation des structures aux missions des services publics. C'est ainsi qu'entre 1974 - 1984, on a procédé à l'organisation des Départements ministériels et de leurs services extérieurs.

c. Souci d'adaptation des ressources humaines

Vers les années 1970, il a été constaté que l'administration était, en grande mesure, sous-encadrée, compte tenu du degré de développement qu'on attendait d'elle. L'administration accusait un déficit significatif des spécialistes en organisation et méthodes. C'est ainsi que les actions de réforme s'accompagnent depuis lors des actions de formation.

3. Etapes de la Réforme Administrative en Tunisie

La Réforme Administrative Tunisienne a connu, jusqu'à présent 4 étapes principales.

La 1^{re} étape date des années 1970. Elle était caractérisée par les actions de formation en organisation et méthodes. C'est à cette époque qu'on a mis sur place l'organisation des bureaux d'ordres et l'organisation des services du matériel et l'organisation du fichier unique des agents de l'Etat. L'approche n'a pas donné pas des résultats escomptés parce que l'on avait pas pu surtout transmettre le message de la réforme. C'était donc un problème d'approche.

La 2^e étape, datant des années 1981, fut celle des réformes structurelles. On a mis l'accent sur la réforme des structures, avec l'organisation des départements ministériels et des services publics, avec l'espoir qu'en réformant les structures, on allait réformer automatiquement l'Administration. Comme résultat, on est arrivé à clarifier l'organisation interne des départements et à déterminer les compétences. Ce fut l'introduction de la loi des cadres. Les résultats furent positifs, mais la réforme profonde n'était pas encore faite parce qu'on avait pas touché la plus-value des services publics. Les structures n'étaient pas sous-entendues par l'esprit de réforme, à savoir : "le Service Public au Service Public".

La 3^e étape consista dans le fait d'essayer d'agir à distance sur les services publics, notamment par les décrets d'organisation ou l'envoi des notes de services aux services publics. Hélas, l'on avait oublié que les Administrations n'avaient pas des moyens humains capables d'interpréter les instructions et que surtout même les hautes autorités n'étaient pas suffisamment sensibilisées. Il fallut donc se poser la question de savoir si c'était la bonne approche et il fut décidé de faire un virement total. La méthode passa de la réforme à distance à la centralisation des actions de réforme. Ce fut la création de la Direction Générale des Réformes et Perspectives administratives qui initia et privilégia les chantiers de travaux.

Commençait donc la 4^e étape par l'envoi en formation des spécialistes en organisation et méthodes pour disposer des cadres capables de faire le diagnostic des structures, des procédures, des compétences et des prestations offertes par les services publics.

La nouvelle approche consiste donc à doter les services publics des groupes de travail, composés des cadres capables de dynamiser l'administration pour permettre à l'administration de se dynamiser elle-même. Comme condition de réussite de la réforme, il fallut être convaincu de faire de la formation un investissement à part entière, jusqu'à une proportion égale à celle de l'équipement bureautique.

4. Problèmes rencontrés par la réforme administrative en Tunisie

La Réforme Administrative a connu quelques problèmes notamment :

- le mauvais accueil de l'action de réforme parce que les Services Publics croyaient qu'il s'agit d'une inspection.
- le phénomène de rétention de l'information malgré les ordres de missions dont disposait l'équipe de la réforme.
- le fait que les suggestions en matière de réforme ne venaient pas des services concernés.
- l'insuffisance des spécialistes en organisation et méthodes.

Pour éviter ces problèmes, il fallut un travail psychologique qui consiste en la vulgarisation de l'action de réforme.

C. Condition de succès de l'action de réforme administrative

Quatre conditions sont essentielles pour la réussite de la réforme administrative.

1. Derrière la volonté de réforme, il doit y avoir la volonté politique sans laquelle l'action de réforme est une perte de temps. L'autorité politique doit accepter d'en finir avec tout ce qui complique les relations entre l'administration et les administrés.

2. Il faut éviter des précipitations en la matière

Les actions de réforme ne doivent jamais faire objet d'un paquet qu'on donne à une administration quelconque mais plutôt il faut les laisser mûrir et être comprises par les concernés. Les actions de réforme doivent provenir de l'intérieur et non de l'extérieur. Les responsables à chaque niveau devraient avoir confiance en la réforme.

3. L'opération réforme administrative doit disposer des outils et instruments suffisants. Les moyens humains suffisants sont très importants.

4. Il faut définir clairement les objectifs de la Réforme Administrative ainsi que les principes de base.

Pour l'Administration Tunisienne, un des objectifs essentiels de la Réforme Administrative, c'est l'amélioration des relations entre l'Administration et les citoyens, soit par l'établissement d'une plus grande confiance et compréhension, soit à travers l'amélioration des services donnés, les rendant plus simples, plus accessibles et moins coûteux pour le citoyen.

L'opération de réforme doit donc principalement agir sur l'administration procédurière afin d'en faire une administration de développement c'est-à-dire l'administration qui ne freine pas le développement par ses procédures et ses formalités, ses tracasseries.

Le réformateur doit analyser les causes profondes de l'écart entre la politique économique tracée par les dirigeants et l'application de la politique par l'administration à travers ses exigences.

D'ailleurs, c'est dans ce domaine qu'on rencontre plus de plaintes à l'encontre de l'Administration. Dans les pays en voie de développement, et les citoyens et les divers partenaires de l'administration surtout :

- a) du manque de transparence, parce que on ignore les conditions d'octroi de prestations données par les services publics, ce qui engendra les effets pervers et bureaucratiques qui sont mal ressentis.
- b) de la complexité des procédures et des circuits administratifs accompagnée d'une paperasse interminable. Ex. Le citoyen décide de lancer telle ou telle activité économique. Toute l'administration se lève, avec un arsenal juridique...

L'activité de réforme dans ce sens doit être orienté à :

- apprécier les actes, procédures et formalités administratifs qui sont vus comme compliqués, longs, inutiles, excessivement concentrés ou centralisés.
- Revoir les attitudes et comportements des services centraux et agents administratifs en général qui rendent difficiles les rapports de l'administration et les administrés.
- contribuer pour l'amélioration des circuits, méthodes et organisation des services administratifs.

D. Le coût de l'administration doit-il sous-tendre à lui seul l'opération de Réforme Administrative ?

L'Administration Tunisienne est convaincue que la rémunération des fonctionnaires coûte cher à l'Etat, mais elle estime qu'elle doit viser plutôt la qualité qui doit être proportionnelle au coût. La qualité coûte cher. Dans leur entendement, la réforme doit alors viser l'amélioration de l'efficacité c'est-à-dire permettre au service public d'agir à temps, d'atteindre les objectifs recherchés à travers ses interventions. Cette efficacité n'apparaît qu'à travers l'optimisation des moyens.

S'agissant de la qualité des services publics, il est à noter que les administrés n'attendent de l'administration qu'un service rapide, un accueil correct dans le cadre des prestations. Ils veulent et exigent d'être informés de ce qui se fait. Si les services lui étaient bien rendus, ils s'en prendraient peu des structures et comprendraient même, une fois avisés, le bien fondé du coût de l'administration.

Notons cependant que cela ne signifie pas qu'il faut négliger le rapport entre le coût et la qualité.

E. La Réforme Administrative et la dynamisation de l'administration dans le cadre des prestations de développement.

L'action de Réforme Administrative a également pour objectif de dynamiser l'administration procédurière vers l'administration de développement. A un certain moment, l'on a constaté que l'administration s'en usait dans une attitude très passive dans la mesure où elle ne prenait pas les devants pour promouvoir les actions économiques.

Pour organiser cette activité, la Réforme a fait une étude pré-diagnostic pour identifier les partenaires de l'administration dans les divers domaines de développement et leurs problèmes surtout pour les secteurs spécifiques de développement tels que l'agriculture, le tourisme et la promotion de l'industrie. Dans le processus de reconstitution du parcours du promoteur du projet dès le début jusqu'à la réalisation physique du projet, il a été constaté que les goulots d'étranglement se situaient dans 4 domaines.

- a. L'identification des projets et la réalisation des études technico-économiques;
- b. La recherche du financement et l'action des avantages prévus dans les différents codes d'investissement;
- c. La création juridique des sociétés;
- d. La concrétisation des financements et des avantages financiers octroyés.

Parmi les causes de complication et entraves comptés dans le processus, l'on peut citer :

- 1) une lenteur, parfois excessive, qui caractérisait quasiment toutes les procédures en vigueur;
- 2) des délais de réponses variables (allant parfois de 2 à 3 ans) relativement longs et très souvent laissés à l'initiative des organismes intervenants;
- 3) un nombre pléthorique de formalités et de démarches administratives préalables;

- 4) une absence presque totale de coordination entre les intervenants dans une même procédure parfois.
- 5) le développement des mécanismes parallèles qui engendrent souvent la corruption.

Une série de mesures (ex. la suppression de certaines actions, l'institution du contrôle posteriori) qui nécessitent une étude approfondie a été prise à haut niveau et les résultats furent très positifs car dans le secteur du tourisme par exemple, la réalisation des projets est allée jusqu'au double.

F. Sensibilisation des Administrés aux actions de Réforme

Pour réussir, la réforme doit être connue par tout le monde. Les agents de l'Administration à tout niveau et les administrés.

A cet effet, certaines mesures ont été prises :

- a) Publication dans la presse des décisions en matière de réforme. Les décrets présidentiels constituent, quant à la forme, l'instrument le plus efficace.
- b) Institutions du grand prix du Président de la République pour l'innovation administrative et du prix du Président de la République pour les études et recherches administratives;

Le grand prix du Président de la République pour l'innovation administrative est décerné annuellement par décret aux agents appartenant à l'un des corps de l'Etat, des établissements publics à caractère administratif et des collectivités locales qui ont conçu ou mis en oeuvre une innovation administrative permettant d'atteindre un ou plusieurs des objectifs l'on peut citer à titre indicatif

- améliorer le service rendu à l'usager;
- simplifier et rationaliser les circuits administratifs et les procédures et introduire de nouvelles méthodes de gestion;
- améliorer la communication à l'intérieur de l'administration;
- moderniser le processus d'élaboration et d'exécution du budget;
- concevoir et établir des méthodes de diagnostic et d'évaluation de l'action administrative;
- concevoir ou mettre en oeuvre de nouvelles méthodes ou de nouveaux systèmes de gestion.

A titre indicatif, les initiatives suivantes peuvent être récompensées :

- La mise en place d'un système d'accueil, d'information et d'orientation des usagers à l'intérieur de l'administration entraînant une meilleure accessibilité des citoyens-usagers aux services publics;

- L'informatisation des processus et des modes d'octroi de documents, autorisations et toutes autres prestations administratives, dont il peut résulter une réduction du nombre de pièces demandées, une simplification et une modernisation des formulaires administratifs, et une maîtrise significative des délais d'octroi;

Sont particulièrement objet d'attention, les initiatives de ce genre touchant les procédures de l'investissement et les documents et prestations dits "grand public" comme les permis de bâtir, les documents d'état civil, les titres de circulation etc...

- la mise en place de nouvelles méthodes de gestion du personnel et des moyens matériels ainsi que des méthodes d'évaluation de l'action administrative, engendrant une meilleure efficacité des services;

- l'identification et la mise en oeuvre de nouvelles méthodes de préparation et d'exécution du budget, en particulier pour une plus grande responsabilisation des gestionnaires, l'amélioration des délais et procédures d'ouverture des crédits et l'adaptation de ces procédures et des nomenclatures budgétaires aux contraintes de la déconcentration.

Les innovations qui sont proposées au Grand Prix du Président de la République au titre d'une année déterminée, doivent avoir été réalisées au cours de l'année considérée ou de l'année antérieure.

- le contrôle de la location des immeubles au profit de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif en collaboration avec les ministères concernés;
- l'approbation en collaboration avec le ministère de l'agriculture de l'octroi du droit d'exploitation des terres agricoles appartenant à l'Etat;
- l'établissement d'expertises et à la fixation des valeurs vénales et locatives des biens immobiliers avant toute opération d'achat, de vente, d'échange ou de location au profit de l'Etat et sur leur demande au profit des établissements publics à caractère administratif, des collectivités publiques régionales et locales et des entreprises publiques.

- la protection des domaines public et privé de l'Etat contre toute atteinte et toute négligence, en collaboration avec les organismes concernés.
- l'établissement des opérations de délimitation des domaines publics et privés de l'Etat en collaboration avec les départements ministériels.
- la tenue et la conservation des archives et des documents concernant le domaine de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif.

G. L'organisation des Départements ministériels

L'organisation de l'Administration Tunisienne ne se fait pas d'après un schéma tracé par la loi-organique, tel que le prétend la Réforme Administrative au Rwanda. Une telle disposition, dit-on, est très dangereuse car elle limite à coup sûr les initiatives du PRESIREP dans l'exercice de son action gouvernemental lui donnée par la Constitution.

Cependant, l'absence de la Loi-cadre ne signifie pas qu'il n'existe pas un moyen de recherche de rationalité en la matière.

C'est ainsi qu'un canevas juridique est prévu pour le fonctionnement d'un département ministériel. Il s'agit :

a) d'un décret fixant les attributions d'un département ministériel.

Grâce à ce type de décret, exigé pour chaque ministère, les double-emplois souvent rencontrés dans le fonctionnement des 2 ou plusieurs ministères sont évités.

Notons que le décret est détaillé au maximum pour éviter les confusions.

L'exemple suivant montre les attributions du Ministère du Domaine de l'Etat :

Article premier. - Le ministère des domaines de l'Etat est chargé des attributions suivantes :

- la conception et la mise en oeuvre de la politique de l'Etat relative aux domaines public et privé de l'Etat, constitués par tous les biens et droits mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat.
- l'étude de toutes les questions relatives aux domaines de l'Etat dans les différents secteurs en collaboration avec les organismes concernés.

- le recensement des domaines public et privé de l'Etat mobiliers et immobiliers et d'en établir un inventaire exhaustif.
 - la tenue de sommiers de consistance et de registres d'inventaires des biens de l'Etat;
 - l'établissement d'une liste des participations de l'Etat et le suivi de toutes les opérations y afférentes;
 - la centralisation des informations relatives aux sommiers de l'assistance des biens des collectivités publiques régionales et locales et des établissements et entreprises publics.
Le contrôle de gestion des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat.
 - assurer le suivi de la gestion des biens mobiliers et immobiliers appartenant aux collectivités publiques régionales et locales et aux établissements et entreprises publics.
 - l'affectation et la cession des biens immobiliers appartenant à l'Etat.
 - l'acquisition et l'expropriation des biens immobiliers au profit de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif sur leur demande en collaboration avec les ministres concernés;
 - l'acceptation des legs et dons au profit de l'Etat conformément à la législation en vigueur;
 - assurer le suivi de l'acceptation des legs et dons au profit des établissements publics à caractère administratif;
 - la caution des immeubles domaniaux au profit des tiers;
- b) l'organisation des services centraux de chaque ministère se fait obligatoirement par un décret. En annexe figure le décret portant organisation du ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi.
- c) les services extérieurs des départements ministériels sont fixés par décret.
- d) l'inspection instituée auprès de chaque ministère est fixée par un décret.

Notons que pour éviter la centralisation de la décision dans les départements ministériels, le ministre est invité à prendre un Arrêté Ministériel relatif à la délégation et à la subdélégation de signature. L'exemple suivant montre l'Arrêté Ministériel portant délégation de signature au Ministère du domaine de l'Etat.

Exemple d'un Arrêté Ministériel portant délégation
de signature

Article premier : - Conformément aux dispositions de l'article premier du décret sus-visé n° 75-384 du 17 juin 1975, Monsieur X chargé de mission pour occuper l'emploi de Directeur Général des Domaines de l'Etat est habilité à signer par délégation du Ministre des domaines de l'Etat et l'exclusion des actes à caractère réglementaire tous les actes et décisions entrant dans le cadre de ses attributions et notamment :

- les actes de vente, échange, partage, acquisition, location, transaction et acceptation des dons et legs et en général tous les actes et contrats relatifs aux droits réels concernant le domaine privé de l'Etat.

- les actes et correspondances en matières :

- a) de vente de meubles réformés de l'Etat ou saisis par les tribunaux.
- b) de tenue de la comptabilité des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat.
- c) de tenue des sommiers de consistance des domaines publics et privés de l'Etat.
- d) d'expertise portant sur les valeurs vénales et locatives des immeubles destinés aux divers services étatiques.
- e) de liquidation confiées par la législation et la réglementation à l'administration des domaines de l'Etat.

H. Organisation du service de la réforme

Les activités de la Réforme Administrative sont coordonnées par la Direction Générale des Réformes et Perspectives administratives qui est une des Directions Générales du premier ministère et comprend :

- a. le bureau de l'organisation des services publics;
- b. le bureau des simplifications des méthodes et procédures administratives;
- c. le bureau de l'informatique et de la bureautique;
- d. le bureau des recherches et perspectives administratives.

La Direction Générale des Réformes et Perspectives Administratives est chargée notamment de :

- de l'étude des projets législatifs et réglementaires tendant à créer, organiser ou fixer les attributions des services publics.

- de la mise en oeuvre de la politique de déconcentration et de décentralisation administratives tendant à rapprocher les services publics des citoyens.
- des réformes et simplifications des méthodes et procédures administratives, de l'amélioration de l'accueil et de l'information des usagers et, d'une manière générale, d'entreprendre ou de superviser toute action tendant à améliorer les rapports entre les services publics et les usagers.
- de veiller à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes annuels de réformes et de simplifications administratives dans les services publics.
- de la coordination et du suivi des travaux des commissions départementales et régionales de la réforme administrative et des structures d'organisation, méthodes et informatique.
- d'étudier les méthodes nouvelles de gestion en vue de leur introduction dans les services publics et veiller à l'utilisation rationnelle de l'informatique et de la bureautique dans les services publics.
- des relations avec le centre national de l'informatique
- du suivi des recommandations de la commission nationale de l'informatique
- d'entreprendre toute étude et recherche prospectives tendant à améliorer l'organisation et le fonctionnement des services publics pour en accroître l'efficacité, le rendement et la productivité et en réduire le coût.

Il faut aussi noter que la Direction Générale des Réformes et Prospectives Administratives ne s'occupe pas elle-même de la politique de Réforme. En effet, l'on note la départementalisation de la réforme par les antennes auprès de chaque Département ministériel qui doit avoir des bureaux d'organisation et méthodes. Ces bureaux s'occupent notamment de faire des recherches sur les structures les plus appropriées et les méthodes de travail les plus efficaces pour l'ensemble des services du Ministère.

Au niveau décentralisé, l'organisation des services des Gouvernorats institutionnalise :

- a) la division de l'organisation, des méthodes et de l'informatique qui est chargée particulièrement de l'Etude de l'organisation et du fonctionnement de l'ensemble des structures régionales relevant du Ministère de l'Intérieur ainsi que celles dépendant des collectivités publiques locales.

- b) la Commission Régionale de la Réforme Administrative dans chaque gouvernement.

Ladite commission est chargée notamment de :

1. Entreprendre des actions d'information et de sensibilisation au niveau régional en ce qui concerne les objectifs et les réalisations de la politique de la Réforme Administrative dans les milieux administratifs et socio-professionnels et au niveau du grand public;
2. d'étudier et de proposer toute mesure susceptible de rationaliser l'action administrative au niveau régional conformément aux pouvoirs de coordination et de contrôle dévolus aux gouverneurs;
3. d'identifier les lourdeurs, les goulots d'étranglement et les lenteurs dans les procédures et prestations administratives et de proposer les simplifications et les améliorations propres à y remédier, et d'une manière générale, de proposer toutes mesures susceptibles d'améliorer la qualité des rapports entre les services publics et les usagers;
4. d'identifier les attributions qui sont restées du ressort de l'Administration Centrale, sans justification objective, et qui gagneraient à être déconcentrées dans le but de rapprocher les prestations aux citoyens;
5. du suivi de l'application des mesures prises en matière de réforme administrative en général et en matière de simplification et de déconcentration administratives.

I. Visite au Centre National de l'Informatique (C.N.I)

L'un des volets de réforme administrative en Tunisie est la modernisation de l'administration par les outils informatiques. Dans ce cadre, il m'a été donné l'occasion de visiter le Centre National de l'Informatique (C.N.I.) où j'ai assisté à la démonstration sur le système SICAD (Système d'Information et de Communication Administratives et sur le Système de Gestion du Personnel de l'Etat).

A. Le Système SICAD

La base de données administratives contient les informations relatives aux structures des services publics (organigrammes, identité des responsables, leurs adresses professionnelles et leurs numéros de téléphone.

- aux prestations octroyées par les services publics aux citoyens (conditions d'obtention, pièces nécessaires, lieu de départ du dossier, les étapes avec leurs délais, etc...)

La base des données administratives peut-être utilisée au moins par 3 communautés, chacune d'elles la voyant sans son angle propre.

- a) les hauts responsables et en particulier les ministres et leurs cabinets qui trouvent dans la base une vue globale et à jour de l'organisation de leurs départements.
- b) les cellules de Réforme Administrative et en particulier la Direction Générale des Réformes Administratives, à qui la base de données administratives, permet de faire des études, des statistiques, des simulations,.... par le besoin de la Réforme.
- c) Les Bureaux polyvalents d'information, d'accueil et d'orientation du public qui trouve dans la base toutes les informations concernant les procédures et les structures administratives destinées à renseigner les citoyens.

B. Le Système INSAF.

Il a pour objectifs

- a. Fournir un fichier fiable donnant la situation réelle de tous les agents de l'Etat;
- b. Assurer une même application de la Réglementation pour l'ensemble des effectifs;
- c. Raccourcir les délais dans l'élaboration des actes,
- d. D'aider les responsables dans le choix des décisions générales en mettant à leur disposition des outils de prévisions;
- e. Assister et soulager le personnel de l'Administration dans ses tâches quotidiennes, dans ce qu'elles ont de particulier et répétitif.

Le système a comme fonctions notamment :

- de créer, mettre à jour et consulter les informations concernant les agents et la loi des cadres;
- de gérer la carrière d'un agent par :
 - a. la gestion collective
 - b. la gestion individuelle.

J. Visite à la Direction Générale de la Fonction Publique

La Direction Générale de la Fonction Publique connaît un problème sérieux en ce qui concerne la Réforme et les statuts. En effet, malgré les problèmes réels rencontrés, la loi 83-112 portant statut général de la fonction publique reste d'application.

Quelques problèmes

1. Il existe plus ou moins 150 statuts particuliers pour un personnel public de plus ou moins 300.000 agents, ce qui fait que la Fonction Publique est difficilement gérable.
2. Il est difficile de trouver une solution adéquate au problème de la multiplicité des statuts particuliers, étant donné que la seule solution serait de généraliser les avantages conférés par les statuts et constituer les droits acquis.
3. La décentralisation de l'origine des statuts : Les ministres peuvent proposer un statut particulier et le 1^{er} Ministre ne maîtrise pas la multiplication des statuts.
4. Les syndicats qui veulent tout pour trouver les avantages à leurs adhérents. Il est très difficile d'imaginer un statut sans avantages.
5. La démotivation des agents et l'insécurité des cadres titulaires des emplois fonctionnels.

K. VISITE AU CIMPF

La visite au CIMPF (Centre Informatique du Ministère du Plan et des Finances) a permis d'avoir une démonstration sur le système ADEB (Aide à la Décision Budgétaire), système qui a facilité 5 modules au niveau des finances, à savoir : l'allocation des crédits, les marchés, les engagements, l'ordonnancement, paiement et la Régie.

Recommandations

Après une observation attentive de l'opération de Réforme administrative en Tunisie, qu'il me soit permis de donner quelques éléments de comparaison qui devraient être sujets à réflexion dans le processus de réforme administrative au Rwanda.

Elément 1. L'engagement de la volonté politique

Tunisie : Situé au premier Ministère, les innovations préconisées par les services de la Réforme Administrative sont, après brève discussion au niveau d'un CIC restreint, transmis au Chef de l'Etat qui prend immédiatement des décrets d'application ce qui facilite et accélère la prise de décision.

Rwanda : La Cellule de Réforme Administrative est située au Ministère de la Fonction Publique et de la Formation Professionnelle. Ses travaux sont soumis à la procédure habituelle qui n'est pas la plus performante.

Suggestion : Tout en maintenant le niveau de rattachement au Ministère de la Fonction Publique et de la Formation Professionnelle, il faudrait redéfinir le processus de décision en matière de réforme Administrative.

Elément 2 : Finalité de la Réforme Administrative

Tunisie : Après avoir franchi plusieurs étapes, la Réforme Administrative en Tunisie est actuellement tournée vers l'amélioration des services aux administrés.

Les autorités se sont vite aperçu que l'organisation de l'administration (structure, statut) n'étaient pas un finalité de la Réforme en soi.

Rwanda : Le rapport de mission de consultation sur la Réforme Administrative au Rwanda ainsi que le document de projet mettent un faible accent sur les prestations de l'administration aux administrés

Suggestion : La suite de l'exécution du projet ainsi que les diverses études en matière de réforme devraient aborder les prestations de l'administration. Une étude d'un service public sans prestation est un non sens.

Elément 3. La réforme doit venir constamment de l'intérieur de l'administration et des administrés.

Tunisie : La caractéristique du mouvement de réforme en Tunisie est son originalité. Les problèmes qui doivent être étudiés viennent des fonctionnaires et des administrés (usagers). Il n'y a pas de paquet de problèmes à étudier pour réaliser la réforme.

Rwanda : Au Rwanda, l'exécution du projet de réforme est liée au document de projet qui ne tient pas compte de toutes les besoins des administrés et des fonctionnaires.

Suggestion : La poursuite de l'exécution du projet devrait être élargie aux aspects non contenus dans le document du projet. Il en est ainsi par l'exemple des procédures et des prestations.

Elément 4. Les moyens suffisants de la réforme

Tunisie : Tous les moyens sont mis en oeuvre par la réussite de la réforme, surtout en ce qui concerne les moyens humains. l'administration est consciente de ce qu'il faut disposer des cadres bien formés en la matière.

Rwanda : Très peu de cadres suffisamment formés sont mis à la disposition de la Cellule de Réforme Administrative ou des services publics (ex.Départements Ministériels).

Suggestion : Le domaine de l'organisation du travail administratif devrait être perçu comme importante dans le processus de développement. A cet effet, il faudrait à tout prix donner les moyens pour la formation appropriée aux cadres appelés à animer les services publics.

Pour l'avenir de notre administration, il faudrait disposer des ingénieurs en organisation et méthodes, domaine qui n'a aucune trace dans notre fonction publique.

Elément 5. La Départementalisation de la Réforme

Tunisie : Il existe un service de Réforme auprès de chaque Département, et auprès de chaque Gouvernorat. L'objectif est d'ouvrir un service de Réforme auprès de chaque service public.

Rwanda : La Réforme est opérée par la seule Cellule de Réforme Administrative.

Suggestion : Il faudrait avoir des correspondants de la Cellule de Réforme Administrative au niveau de chaque Ministère. La CRA aurait donc pour rôle d'animer et d'appuyer les unités de réforme administrative qui seraient créées auprès de tous les services publics.

Elément 6. En matière de réforme administrative, il faut aller doucement

Tunisie : L'administration tunisienne a commencé la réforme depuis les années 1970. Elle reste toujours convaincue qu'il y a de la matière en ce qui concerne la réforme. et qu'il faut du temps pour changer les habitudes profondément installés dans les divers services publics.

Rwanda : L'initiation de la Réforme administrative au Rwanda est presque malheureuse. En effet, placé devant la contrainte temps, la CRA et le projet ont parachuté les actes de réforme sans avoir pris du temps pour préparer la réforme, d'où est venu, à notre avis, la résistance et la rétention de l'information vis-à-vis de l'opération. Bien plus, il semble que la Réforme soit perçue comme une étude des cas, plus que un développement de la philosophie de chaque secteur.

Suggestion : Malgré la contrainte "temps" que le projet et la CRA ont pour épuiser le paquet de la Réforme, il faudrait, pour la réussite de l'opération, réserver un certain temps pour la vulgarisation de l'action à mener (ex. faire comprendre aux fonctionnaires les avantages qu'il trouvent dans la mise en place des cadres organiques, ou dans la description des postes). Il faudrait envisager le projet Réforme comme une phase de développement d'une institution qui permettra d'organiser et gérer l'Administration pour l'avenir. La Réforme aura atteint son objectif principal quand elle aura développé des mécanismes et des institutions qui assurent en permanence une administration de qualité vis-à-vis des usagers.

L. Conclusion

Le voyage d'étude auprès de l'Administration Tunisienne constitue une expérience appréciable en matière de Réforme Administrative.

En effet, à côté des réformes connues à travers les publications (ex. Mali, Guinée, etc...) ou les contacts avec ceux qui ont participé à la mise en place desdites réformes (experts), il m'a été donné l'occasion d'observer sur place les réalisations d'une réforme endogène qui survit après 20 ans. C'est donc dire que la réforme a dépassé la formule d'opération de réforme, pour devenir l'institution de réforme. Grâce à ses interventions, l'Administration vit et s'adapte aux besoins des citoyens, ce qui fonde son point positif.

L'Administration Tunisienne constitue donc un bon terrain d'observation pour toute Administration qui se veut qualifiée "Administration de développement"

M. Remerciements

Non parce que ce soit une habitude, mais plutôt un sentiment personnel dû à la réussite de la mission, qu'il me soit permis d'exprimer mes remerciements aux autorités nationales, aux organismes internationaux, aux divers responsables qui, soit par des contacts individuels, des télex, fax et téléphones ont facilité la réalisation de la mission.

Tout en sachant bien que le fait de citer les noms entraîne d'injustes et involontaires oublis, je remercie Monsieur le Ministre de la Fonction Publique et de la Formation Professionnelle et ses collaborateurs, les responsables du DTCD, du PNUD, Monsieur Marc Van WYMEERSCH Conseiller Technique Principal du Projet RWA/88/009.

Mes profonds sentiments de remerciements à Monsieur ROMDHAME BEN MIMOUN, Directeur Général de l'ENA et à tout ses collaborateurs, en particulier Mr BEN SALEM.

Je remercie Mr le Directeur Général des Réformes et Perspectives Administratives et à ses collaborateurs, notamment Mr BOUBAYA, KAROUI et ZITOUNI. Mes remerciements aux responsables du CNI et du CIMPF.

Le Chef de Section d'Etudes en
Organisation et Gestion/CRA
RWABUZISONI Sylvère.

Rwabuzisoni Sylvère

