



Les réformes en Tunisie : rationaliser le rôle économique et social de l'Etat

Partie III : Le désordre des priorités de la réforme de la fonction publique en Tunisie : la primauté du conjoncturel

Zouhaier Maallem*

Résumée :

Le bilan de la réforme de la fonction publique tunisienne est assez sombre, il ne s'agit que d'une réforme tronquée dans la continuité d'une gestion publique basée sur les moyens et non celle basée sur les résultats. La concentration de la réforme sur l'aspect budgétaire, sa soumission à un contexte conjoncturel et l'ignorance d'une réforme profonde qui touche l'aspect intérieure de la fonction publique (le contexte juridique et institutionnel) et son aspect extérieur (le contexte politique et sociale), ne sont que quelques aspects qui témoignent l'insuffisance de l'approche réformatrice actuelle.

Mots clés :

Réforme, fonction publique, agents publics, efficacité, contraintes budgétaires.

Abstract :

The record of the reform of the Tunisian civil service is rather bleak, it is only a truncated reform in the continuity of public management based on means and not that based on results, it is submission to a cyclical entext, and the ignorance of a profound reform wich affects the internal aspect of the civil service (the legal and institutional context) and its external aspect (the political and social cntext), are only a few aspects that bear witness to the inadequacy of present reform approach.

Key words :

Reform, Public Service, Public Officials, Efficiency, Budget Constraints.

* Chercheur au CEMI

Introduction générale

La dominance du conjecturelle au détriment du stratégique

La réforme de la fonction publique, surtout sa taille, son poids budgétaire et sa contribution dans le PIB a été toujours ancrée dans les agendas des divers gouvernements, avant et après les mesures exceptionnelles prises en 2021, notamment à chaque occasion d'un pourparlers avec les institutions financières internationales. En effet, les gouvernements successifs depuis 2017 ont déclaré leur volonté de réformer la fonction publique qui contribue fortement aux contraintes budgétaires de nos jours. Les diverses réformes gouvernementales déclarées à partir de 2017, l'an de la mise sérieuse de la réforme de la fonction publique sur l'agenda des politiques publiques, ont été préparé en huis clos. En 2021, à l'occasion de la déclaration des mesures exceptionnelles, le gouvernement prend en charge de proposer un projet de réforme unilatéral, sans participer les partenaires notamment la centrale syndicale.

Le contenu des réformes de la fonction publique proposé aux FMI, tel qu'il a été révélé à travers la loi de finances de 2023, n'échappe pas à la continuité des réformes de la fonction publique proposées par les gouvernements précédents. Il s'agit d'une réforme basée sur des mesures correctives des effets contraignants produits par la taille de la fonction publique et non de faire face au problème touchant l'inefficacité de l'essence même d'une fonction publique, devenue de plus en plus une entrave pour le développement et l'efficacité de l'action publique. Ce Policy Paper a comme ambition de dévoiler les vrais problèmes de la fonction

publique en Tunisie et de tracer les pistes les plus pertinentes pour une réforme plus efficiente.

Le régime juridique de la fonction publique en Tunisie

Dans quelques mois, le régime juridique de la fonction publique tunisienne, fêtera les 40 ans de l'adoption de la loi n° 83-112 portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif¹. En effet, il est souhaité que ce rendez-vous sera l'occasion pour évaluer un régime juridique qui a donné lieu à l'établissement d'une fonction publique statique, inefficace et problématique face à une société dynamique et en transition. Toutefois, toutes les circonstances et les données, mêmes celles concernant le projet de réforme proposée aux FMI et qu'il sera l'objet d'un accord préliminaire entre ce dernier et le gouvernement tunisien pendant l'année 2023, donne l'impression que ce rendez-vous sera raté.

De ce fait, il est temps de dresser un bilan général sur le régime juridique de la fonction publique à savoir son statut et leurs textes d'applications. Tout le statut devrait être évalué, surtout que, les acteurs sont d'accord que ce statut est devenu dépassé par une société en pleine transition, une économie dans l'incapacité de se relancer, des finances publiques en pleine crise et une situation sociale désastreuse. Alors faut-il repenser les éléments de ce statut en particulier les principes et les valeurs de la fonction de l'Etat et ses démembrements ?

¹ Loi n° 83-112 portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif, J.O.R.T., 1983-12-16, n° 82, pp. 3214-3225

La transformation de la fonction publique d'un outil de modernisation de l'action publique à une entrave

Le régime juridique de la fonction publique a été adopté en 1983 dans un contexte qui se caractérise par une définition traditionnelle de l'objectif de l'action publique et dans un modèle de développement économique et sociale toujours valable et productif à l'époque. Or, avec le temps, une conception juridique de la fonction publique, à la française, a démontré ses limites. Ignorant l'efficacité et la performance, hostile envers la privatisation d'une partie de la gestion publique et privilégiant le système de carrière au détriment de la rentabilité et la productivité, le modèle tunisien de la fonction publique avait transformé cette fonction d'un outil de modernisation de l'action publique à un outil de blocage. En outre, *«un gonflement de la fonction publique inimaginable quelques années auparavant ayant eu pour conséquence non seulement d'avoir désormais une administration pléthorique à l'efficacité bien douteuse mais dont le coût va devenir une grande difficulté et un facteur de déstabilisation des équilibres financiers publics»*.²

La transition démocratique et la fonction publique : une conduite sous contrainte

Il s'est avéré, durant la période de la transition démocratique, que les autorités publiques, bien qu'elles constatent que les variables et indicateurs économiques ne permettent pas d'adopter une politique financière expansive, elles ont opté pour les choix les plus coûteux budgétairement, à savoir augmenter les

salaires et élever l'effectif des fonctionnaires publics. Or, *«Il y'a une part de vérité dans le point de vue selon lequel le budget doit être en permanence équilibré. Le discrédit de ce point de vue fait tomber un des remparts que toute société doit d'élever contre la perte de contrôle de ses dépenses. Il faut de la discipline dans l'allocation des ressources pour éviter l'inefficacité et le chaos anarchique»*.³ Alors, la décision budgétaire publique a été poussée vers le chaos lorsqu'elle a été fondée sur l'approche d'échanger la paix sociale par la dépense publique. De ce fait, elle n'a pas trouvé de solutions autres que la réponse automatique favorable à toutes les revendications de l'UGTT pour l'augmentation des salaires des fonctionnaires de l'Etat. En effet, la centrale syndicale puise la légitimité de ses revendications dans une inflation devenue galopante et dans une dégradation ascendante de la capacité d'achat de la classe moyenne.

Les éléments de cette énorme évolution manifestent ensemble le faible cadrage budgétaire de la politique conjoncturelle depuis 2011. En effet, la politique du recours au recrutement dans la fonction publique comme actes réparateurs de l'injustice sociale et territoriale a pesé très lourd budgétairement. Rien qu'en 2011-2012, l'Etat a recruté plus de 100 000 agents afin d'atteindre un équilibre entre les régions à travers l'accessibilité à la fonction publique en favorisant les régions intérieures. Alourdie par les recrutements aléatoires et l'augmentation des salaires, la catégorie rémunérations publiques passe presque du simple au triple entre la période 2010-2019 enregistrant ainsi un taux

² ESSOUSSI (A.) : *«Révolution et finances publiques»*, dans : *«Ecrits de droit public»*, ouvrage publié avec le soutien de la fondation Hanns Seidel-Maghreb, 2019, p. 186.

³ SAMUELSON (P.) : Cité dans, NERSISYAN (Y.S.) et WRAY (L.R.) *«Un excès de dette publique handicape-t-il réellement la croissance ?»*, Revue de l'OFCE, 2011/1, n° 116, p. 174.

d'évolution annuel d'environ 20%, un taux qui ne cesse de s'augmenter d'une année à une autre.

Les manifestations de l'insuffisance des approches réformatrices proposées par les gouvernements qui se succèdent depuis 2017

Ce Policy Paper prend l'année 2017 comme une année de référence pour le commencement sérieux de la réforme de la fonction publique en Tunisie vu la stabilité d'un choix gouvernemental affirmé chaque année, par la circulaire du chef de gouvernement à l'occasion du cadrage de la préparation des projets des lois de finances annuelles. Ces circulaires sont ferment aux niveaux de la limitation de recrutements (se limiter à un nombre déterminés imposés par le recrutement automatique des centres de formation pour les cycles de l'ENA, magistrats et agents policiers et militaires), inciter la sortie anticiper avant l'âge de la retraite, inciter la mobilité professionnelle des agents publics au deux sens soit aux profits des collectivités territoriales ou aux profits des ministères et surtout limiter la taille budgétaire de la fonction publique. Toutefois, bien que des résultats s'enregistre chaque année dans la réduction de la taille de la fonction publique notamment avec la sortie annuelle d'une masse qui varie entre 15000 et 20000 agents, sans être remplacés par des nouveaux agents, la taille budgétaire de la fonction publique ne cesse d'augmenter annuellement. Or, le vrai problème persiste dans la faible contribution de la fonction publique dans la création de la richesse nationale et non la taille même de la fonction et leurs poids budgétaires.

La problématique

Il est inévitable pour une réforme sérieuse de la fonction publique de s'interroger sur l'objectif assigné à cette fonction en Tunisie en 2023. Certes que, les changements profonds enregistrés depuis 2011 et les prémices de l'engagement d'une gestion publiques inspirée d'une sphère managériale privée imposée par le contexte international et les exigences du FMI orientent vers une «révolution» plutôt qu'une simple réforme. Toutefois, le caractère statique d'un régime juridique d'une fonction publique à la française entrave l'étendu d'une réforme capable de transformer la fonction publique d'un outil de fonctionnement traditionnel qui absorbe la richesse nationale à un outil innovant capable à augmenter le PIB. D'où on pose la problématique suivante :

Quelles sont les pistes de réformes de la fonction publiques les plus efficaces pour la Tunisie aujourd'hui ?

Cette problématique évoque explicitement les insuffisances des projets de réforme proposés pour la fonction publique depuis 2017, y compris celle qui est annoncée par le gouvernement des mesures exceptionnelles. En outre, l'absence d'une conscience d'engager des réformes profondes pour la fonction publique se manifeste à travers la continuité dans un cadre juridique et institutionnel inadéquat à l'efficacité managériale (**première partie**) et résistant à la performance budgétaire (**deuxième partie**).

I - Un cadre juridique et institutionnel inadéquat à l'efficacité managériale

La conception juridique de la fonction publique tunisienne ne reflète pas une spécificité tunisienne. Elle a été calquée en totalité de son

homologue français, toutefois, la conception tunisienne n'a pas suivi celle française dans son évolution, elle est restée statique dans un monde qui cherche la modernité et le développement. Il est temps de repenser la conception juridique de la fonction publique tunisienne surtout qu'elle a montré de nombreuses limites (A). Ce constat se complique de plus avec la période de la transition démocratique 2011-2019 qui a conceptualisé la fonction publique comme un outil de réparation des injustices vécu avant 2011 (B).

A - Une fonction publique tunisienne inspirée du modèle français : l'insuffisance conceptuelle

Le caractère statique de la fonction publique tunisienne est certain. Il explique les aspects lacuneux de cette fonction aujourd'hui (1). La diversification des fonctionnaires de l'Etat, collectivités territoriales et établissements publics en fonction séparées peut constituer une solution efficace (2).

1 - Une conception dépassée par les changements profonds vécus

Le modèle de la fonction publique tunisien issu d'un contexte historique indissociable à la reconstruction de l'Etat d'indépendance, d'une société éparpillée qui cherche d'être regroupé en nation et d'une économie administrée qui privilégie l'intervention publique au détriment de celle privée. Ce contexte a trouvé son exemple dans le modèle de la fonction publique française. En effet, l'inspiration du modèle tunisien de celui français est évidente soit aux niveaux des principes qui cadrent la fonction publique soit au niveau du contenu du régime. Toutefois, la conception tunisienne a été dans l'incapacité de suivre celle française qui s'oriente de plus en plus vers la possibilité de l'ouverture à des nouveaux entrants à la gestion des services publics à travers

des contrats de droit privé négociés de gré à gré. Le caractère statique de la conception tunisienne de la fonction publique est certain. Il suffit de voir «*l'unification du statut autour de la notion d'agent public dont les fonctionnaires ne sont qu'une catégorie*»⁴ ou encore la persistance du système de carrière qui a été appuyé dans la conception française, même d'une façon prudente par le système de l'emploi. Ces deux caractéristiques témoignent le caractère statique de la conception tunisienne de la fonction publique.

L'unification du statut autour de la notion de l'agent public

Le régime juridique de la fonction publique a été fondé sur l'unification du statut des fonctionnaires de l'Etat, collectivités territoriales et établissements publics à caractère administratif autour de la notion de l'agent public. En effet, quel que soit l'affectation du fonctionnaire, il est considéré un agent public. Le nombre des agents de la fonction publique a atteint 664 milles d'agents en 2020 enregistrant le taux le plus élevé des fonctionnaires publics dans la zone MENA⁵. L'unification de l'ensemble du corps des fonctionnaires de l'Etat complique davantage l'évaluation de la réalité des besoins en ressources humaines d'une administration déterminée. Restant seulement au niveau central, la diversification des administrations centralisées et déconcentrées exige une diversification aux niveaux de leurs moyennes humaines afin d'examiner leurs vrais besoins humains. Or, de nos jours, le déséquilibre entre l'effectifs des

⁴ Moussa (M-A-F), le préface de « la fonction publique aujourd'hui : le statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après », sous la direction de BEN AISSA (MS), CPU, 2009, p 4.

⁵ Rapport n° 149126 : « Tunisie revue des dépenses publiques : un nouveau pacte pour la transition - Réformer l'Etat pour des dépenses publiques plus efficaces qu'équitables ». Juin 2020, p. 17.

divers ministères est devenu un problème qui cherche d'être résolu. D'ailleurs, en 2022, un décret présidentiel portant sur la mobilité des agents publics au profit des ministères et des établissements publics à caractère administratif a vu le jour. Ce décret pousse à s'interroger sur la réalité de surcharge d'effectif qui vivent quelques ministères et établissements publics à caractère administratif, puisque en 2019 la tendance a été en faveur de l'incitation à la mobilité des agents publics des ministères et établissements publics à caractère administratif au profit des collectivités territoriales à travers un décret gouvernemental, tout en justifiant cette politique par l'insuffisance d'effectifs des collectivités territoriales contre un surcharge d'effectif connu au niveau des administrations centrales. Tandis que, en 2022, la politique de l'Etat prendra un sens totalement inverse en incitant la mobilité des agents des collectivités territoriales et entreprises publiques au profit des administrations centrales. Certes que, la divergence des politiques de conduite des agents publics reflète une divergence sur l'objectif de la fonction publique pour une Tunisie en pleine transition.

En outre, l'insuffisance d'une conception basée sur l'unification du statut des fonctionnaires de l'Etat autour de la notion de l'agent public aujourd'hui est certaine. En effet, l'ancienne conception découle d'un contexte politique et social d'une Tunisie nouvellement indépendante qui cherchait d'être unifiée et centralisée afin de faire face aux nouveaux défis. Alors, afin d'atteindre cet objectif, la loi organique n° 112 de 1983 a opté pour un statut général pour les agents publics mais il n'a pas exclu le recours à la création des statuts particuliers par la voie des décrets. Toutefois, la multiplication des statuts particuliers des agents publics, notamment après 2011, a mis la conception de

l'unification du statut des divers fonctionnaires de l'Etat autour de la notion de l'agent public devant une situation double tranchante. En effet, ni le statut des fonctionnaires de l'Etat est resté réellement unifié, ni l'approche réformatrice de la fonction publique a pu profiter de la multiplication de la fonction publique comme outil nécessaire pour l'évaluation des besoins en ressources humaines d'une administration déterminée.

Non seulement l'unification du statut de tous les fonctionnaires de l'Etat autour de la notion de l'agent public constitue une entrave devant toute approche réformatrice de la fonction publique en Tunisie, mais aussi le système de la carrière.

Le système de la carrière

Contrairement au parcours professionnel, le système de la carrière persiste dans la protection de l'agent public des prérogatives de l'administration publique. De ce fait, dès que l'agent devient titulaire, il devient protégé de tous abus. Toutefois, cette protection a été utilisée, généralement, à des fins qui ne servent pas l'intérêt, l'efficacité et la continuité de la fonction. En effet, nombreuses anomalies relevées à chaque contrôle administratif exercé, qui découle des pratiques dû au système de la carrière, sans avoir des solutions. Il suffit de se référer notamment à l'absence du pointage aux postes du travail ou encore l'impossibilité de contrôler la présence complète d'un agent ou leurs travaux réalisés. Les contrôles effectués par les services du contrôle administratif de la présidence du gouvernement affirment, à titre non exhaustif, que des centaines des enseignants fictifs touchent mensuellement leurs salaires sans qu'ils exercent réellement une heure de travail ou encore «*le taux d'absentéisme au sein de la fonction publique tunisienne et des*

entreprises publiques s'élevait, d'après une enquête du contrôle générale du service public en 2016, à 2.7 millions d'heures de travail, et son coût était évalué à 600 millions de dinars soit 2% du budget de l'Etat»⁶. (Rapport du HCCAF pour 2018)

L'abus du droit syndical, la faiblesse de l'administration et la faible dotation budgétaires destinées à l'investissement ne sont que quelques facteurs qui contribuent à la mauvaise application du système de la carrière. Cela incite à s'interroger sur l'efficacité d'une réforme de la fonction publique aujourd'hui sans repenser des autres pistes alternatives. En effet, même le régime juridique prévu pour l'occupation temporaire d'une fonction publique ne répond pas à la totalité des conditions du parcours professionnel. Il repose explicitement sur la conviction qui servir le contenu du code de la fonction publique et non inspirée d'une sphère managériale qui vise à rapprocher le secteur public du privé.

2 - La diversification des agents publics en fonctions séparées : la réforme inévitable

Certes que, l'unification du statut des fonctionnaires de l'Etat autour de la notion de l'agent public n'est plus utile aujourd'hui en Tunisie. Cette affirmation découle du fait que la notion de l'agent public, telle que conçue par la loi organique 112-83, entrave l'efficacité du service public et cumule les déficits budgétaires. En effet, deux problèmes ne peuvent être résolu que si la conception de la fonction publique en Tunisie met en exergue la spécificité de quelques services publics et active la décentralisation territoriale et technique.

⁶ TRAPE (P), «perspectives économiques en Afrique 2018/ Tunisie», p. 7.

Source : https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic_Documents/country_notes/Tunisie_note_pays.pdf

La mise en exergue de la spécificité de quelques services publics : service de l'éducation et de la santé en exemple

Le service public de l'éducation et celui de la santé accaparent seul en 2022 un taux de 41,1% du total agents de la fonction publique. Ce taux pousse à repenser un nouveau mode de gouvernance de ce deux services publics, un mode qui visant à réduire l'impact budgétaire, renforcer le cadre disciplinaire et l'efficacité de ces deux ministères en leur attribuant une vision différente du parcours professionnelle de leurs fonctionnaires. En effet, la modernisation de la fonction publique, un peu partout dans le monde, se fonde sur le changement progressif du système du carrière par un autre système qui garantit en même temps l'efficacité de la fonction publique et les droits des fonctionnaires. Il s'agit de «*rendre la frontière entre fonction publique et secteur privé moins hermétique*»⁷. Nombreuses sont les mécanismes adoptés pour envisager ce changement : il peut commencer par la technique de la contractualisation et arriver jusqu'à la privatisation de la gestion d'une partie ou la totalité d'un service public déterminé.

Reprenant le cas de la fonction publique tunisienne, et si en exclus les ministères des forces porteurs d'armes (le ministère de l'intérieure et le ministère de défense qui accueillent 27% du total agents publics) et les ministères de la santé et de l'éducation qui accaparent le part du lion de la fonction publique, il ne reste que 32% des fonctionnaires répartis sur les restes des ministères, collectivités territoriales et établissements publics à caractère

⁷ MELLERAY (F), «les réformes récentes de la fonction publique française : évolutions ou révolution», dans «la fonction publique aujourd'hui : le statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après», op, cit, p. 18.

administratif. Delà, en déduit que la distinction des fonctionnaires de ces deux ministères par un statut particulier (à l'égard des fonctionnaires de la fonction publique de santé en France) peut seul contribuer à apaiser les problèmes de la fonction publique en Tunisie à travers un traitement spécifique d'une masse de 41% des fonctionnaires selon des règles qui prennent en considération une politique de changement du système du carrière par le système du parcours professionnelle. En y retourna par des solutions adéquates au cas tunisien dans la deuxième partie de ce Policy.

L'inévitable activation de la décentralisation territoriale et technique

D'après les statistiques officielles de l'Etat, les collectivités territoriales absorbent 5% du total des agents publics. Toutefois, ces statistiques restent muets en ce qui concerne le nombre des employés des établissements et entreprises publics à caractère non administratif. D'après des estimations des experts⁸, ce nombre dépasse les 200000 employés. La modernisation de la fonction publique exige la distinction des fonctions qui se rassemblent, puisque à chaque domaine ces spécificités. Il est important de repenser une fonction publique territoriale en Tunisie ainsi que d'établir une décentralisation technique qui permet de relier les entreprises publiques par un contrat de programme. C'est la seule solution qui permet une vraie gouvernance de ces entités.

L'enveloppe budgétaire destinés aux entreprises publiques atteint chaque année entre 17% et 20% du budget de l'Etat. 50% de ses allocations est destinés pour la rémunération des employés. À cela s'ajoute que les enveloppes budgétaires de

la rémunération publique ne reflètent pas le total des charges des salaires de la fonction publique au moins pour deux raisons. La première porte sur : «*Plusieurs autres postes de dépenses en lien avec les salaires et autres avantages ne sont pas comptabilisés dans la ligne budgétaire consacrée à la masse salariale. Cela inclut les indemnités de transport (bons de carburant, indemnités au kilométrage, etc.), ces dépenses atteint en 2016 le 0.36% du PIB*»⁹. Quant à la deuxième, elle se rattache au nombre d'agents considérés comme personnel mais ils sont supportés par des personnes publiques autres que l'Etat. Il s'agit d'agents des collectivités locales (30 000 agents) et d'agents des entreprises publiques (200 000 agents). Concernant cette dernière catégorie, considérée comme privilégiée au niveau des rémunération, primes et avantages, elle ne sort pas du même constat, à savoir l'attribution de la plupart des dépenses aux seules rémunérations qui ont atteint d'après le rapport annexé au projet de loi de finances de 2020, un taux de 84% du total des dépenses des entreprises publiques.

B - Une fonction publique ou une fonction «bylic» : la crise d'une conception

Dans le dialecte tunisien et selon la culture dominante, l'utilisation du mot «*Rizk Al-Bylic*» fait référence à l'utilisation irrationnelle de l'argent public due au gaspillage de l'argent public qui était connu à l'époque des beys. En effet, la gestion de la fonction publique après l'année 2011 renvoi à une gestion «*Beylic*» vu que la fonction publique a été une solution magique pour résoudre une crise sociale (1) et pour corriger l'injustice sociale (2).

⁸ TRAPE (PH), ; «*perspectives économique en Afrique : Tunisie 2018*», document banque mondiale, p. 7.

⁹ Rapport n° 149126 : «*Tunisie revue des dépenses publiques : un nouveau pacte pour la transition - Réformer l'Etat pour des dépenses publiques plus efficaces qu'équitables*». Juin 2020, p. 19.

1 - La fonction publique à la tunisienne : une solution magique pour la crise sociale

Il est difficile de délimiter l'étendue des recrutements publics à partir de 2011. En effet, les entrées de la fonction publique sont devenues multiples, il ne s'agit plus seulement de recrutement à travers les concours, mais aussi des mécanismes de règlement de situations professionnelles fragiles remontant à des décennies. L'accroissement des manifestations et grèves dans tous les secteurs, catégories, régions et générations complique davantage cette mission. L'intégration de milliers de «travailleurs des chantiers»¹⁰ dans la fonction publique et les programmes exceptionnels pour l'emploi figurent parmi les mécanismes les plus actifs pendant cette période. Le renforcement de la contribution de l'Etat dans la cotisation des caisses de retraites et de sécurité sociale et l'adoption d'une prime pour les chômeurs jeunes diplômés sont des mesures supplémentaires qui ont pour objectif d'absorber l'escalade des revendications. La conséquence directe de l'enchérissement de la liste des recrutements improductifs dans la fonction publique est l'alourdissement excessif de la charge des dépenses publiques et la considération de l'administration comme un débouché pour la paix sociale, ce qui a affecté son efficacité et sa performance.

La politique de l'intégration de milliers de travailleurs de chantiers dans le circuit de la fonction publique reflète non seulement un problème structurel et organisationnel mais aussi une impasse dans la politique de la paix sociale suivie durant la transition démocratique.

¹⁰ Les travailleurs des chantiers sont une catégorie des travailleurs qui effectuent des simples travaux notamment le nettoyage et le jardinage au profit de l'Etat, en échange d'un don (symbolique) de l'Etat.

En effet, juste après quelques semaines de la révolution, le nombre des travailleurs des chantiers a plus que doublé, passant de 62 876 travailleurs en 2010 à plus que 125 000 travailleurs en 2011¹¹. Le régime politique en place avant la révolution a établi une liste depuis l'année 2000 pour le recrutement de 12 500 travailleurs des chantiers.¹² Ce programme restait une simple déclaration politique, il n'a vu le jour qu'à travers la loi de finances rectificative de 2011 et les lois de finances successives des années 2012, 2013 et 2014. Quant aux chiffres, les subventions destinées aux travailleurs des chantiers ont sauté de 164 millions de TND en 2010 à 542.4 millions de TND en 2011.¹³ Le recrutement de ce type de travailleurs dans la fonction publique complique davantage une hausse budgétaire insoutenable. Bien que des mesures budgétairement lourdes aient été prises, le dossier traine encore sans solution. En 2020, le gouvernement signe un accord avec l'UGTT pour l'intégration de 31 000 travailleurs des chantiers dans la fonction publique¹⁴, les répercussions financières de ces décisions seront certainement très lourdes.

La politique de l'intégration de cette catégorie fragile dans la fonction publique n'est pas la plus adéquate puisque la capacité financière de l'Etat est épuisée par la masse de la charge de rémunération. C'est une politique qui déplace les manifestations du problème sans résoudre le problème lui-même qui persiste dans la continuité du même modèle de développement

¹¹ Selon un article publié en Arabe par le forum tunisien des droits économiques et sociaux, intitulé : «Arrêtez la souffrance des travailleurs des chantiers», p. 8. Traduction faite par l'auteur de la thèse.

Source : www.ftdes.net

¹² *Ibid.*, p. 6.

¹³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴ Source : www.webmanagercenter.com

incapable à créer une richesse bien que le minimum créé soit distribué d'une façon inégale.

Les gouvernements successifs pendant cette période creusaient de plus le déficit budgétaire à travers la consolidation de la politique de l'échange de la paix sociale par le biais des dépenses publiques. De ce fait, non seulement à travers l'intégration d'une catégorie improductive classée la plus fragile socialement dans la fonction publique, mais aussi à travers les programmes exceptionnels pour l'emploi des chômeurs dans les entreprises environnementalistes et agricoles. Ces programmes «ciblent les chômeurs -un par famille- parmi les familles qui n'ont pas de source de subsistance constante et ceux qui ont des besoins sociaux urgents qui n'ont pas eu l'opportunité d'emploi dans tous les programmes d'affectation précédents dans les entreprises du secteur ou leurs filiales entreprises». ¹⁵ D'après cette définition, les critères de recrutement sont toujours sociaux portant sur le recrutement d'un chômeur par famille, parmi ceux qui ont été exclus de recrutement avant la révolution. Bien que cette politique vise à réaliser la justice entre les régions et la lutte contre la disparité régionale puisque seuls les gouvernorats les plus pauvres sont concernés par la création des entreprises environnementales et agricoles, elle alourdit significativement la charge de la gestion publique.

Créés en 2008 dans l'objectif d'absorber la révolte du bassin minier de 2008, les entreprises environnementalistes et agricoles ont constitué une solution alternative à une solution définitive créant une nouvelle composante dans

¹⁵ Cette définition est déterminée par : sep.concours.gov.tn

l'organisation des organismes autonomes en Tunisie. Affecté par la conjoncture et l'absence de la gouvernance, le secteur minier a vécu un déclin significatif pendant la période de la transition démocratique. Afin d'apaiser les contraintes sociales du bassin minier, les divers gouvernements n'ont trouvé de solutions que d'élargir les entreprises d'environnements et agricoles existantes et d'en créer d'autres, élevant les nombres des recrutés à plus que 22 000 en 2020,¹⁶ ce qui a augmenté encore la charge salariale, qui est passée de 50 millions TND en 2010 à 198.7 millions de TND en 2019.¹⁷

Au-delà du précipité de la politique qui vise l'échange de la paix sociale par l'alourdissement de la charge budgétaire de la gestion publique, ces mesures illustrent une défaillance totale dans la gouvernance et un mode de gestion présumé être pris en compte dans la gestion publique pendant la transition démocratique. De ce fait, d'après le rapport n° 27 des cours des comptes pour l'année 2014, un nombre de 9 600 travailleurs des chantiers touchaient leurs subventions sans qu'ils exercent effectivement¹⁸ et plus de 40%, d'après des rapports médiatiques des recrutés des entreprises d'environnements et agricoles sont fictifs.¹⁹ Les répercussions budgétaires de ces politiques ne peuvent être que très lourdes.

¹⁶ Source : ar.lemaghreb.tn

Article publié en Arabe le 19/11/2020 sous le titre : «12 ans après la création des entreprises d'environnements et d'agricoles, toujours sans statut et sous recrutement excessif».

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Source : www.courdescomptes.nat.tn

¹⁹ Source : ar.lemaghreb.tn

Article publié en Arabe le 19/11/2020 sous le titre : «12 ans après la création des entreprises d'environnements et d'agricoles, toujours sans statut et sous recrutement excessif». *op.cit.*

2 - La fonction publique post révolution : un outil du calmement sociale

L'analyse des lois de finances des années 2011-2022 permet de conclure que l'évolution de la charge salariale des fonctionnaires et des agents publics a été une politique permanente durant cette période. Or, la décision publique durant cette période a tracé la même politique des dépenses publiques, à savoir échanger la paix sociale contre la réponse automatique aux revendications et exigences syndicales. Deux grandes lignes caractérisaient cette politique : le recrutement massif dans la fonction publique durant les années 2011-2013 et l'augmentation automatique des charges salariales chaque année tout au long la période.

A partir de 2011, et même pendant la période provisoire avant l'élection d'une Assemblée constituante, le gouvernement ouvre une politique de recrutement excessive dans la fonction publique comme outil de la paix sociale. D'autres facteurs ont poussé vers la continuité dans la même politique tels qu'*«une intégration massive de nombreux agents qui relevaient de nombreuses entreprises qui géraient des services publics, des agents intégrés en raison de l'amnistie générale (...) le recrutement des personnels dans la police et l'armée pour faire face aux agissements du terrorisme»*.²⁰ D'après les statistiques officielles du ministère de finances,²¹ les années 2011-2013 ont enregistré les augmentations les plus considérables au niveau des charges de rémunération enregistrant successivement un accroissement de 25.0% en 2011, 17.1% en 2012 et 19.2% en 2013. La comparaison entre

la charge salariale de 2013 par celle de 2010 donne une augmentation de 77.50% dans la masse enregistrant ainsi une augmentation sans précédent dans le nombre des fonctionnaires et agents publics. Le recrutement excessif est consolidé par une politique d'augmentation des salaires périodiques qui arrive parfois à deux reprises par année donnant une augmentation continue dans la charge de la rémunération publique.

Les politiques financières publiques adoptées par les lois de finances de la période 2011-2020 œuvraient contrairement à ces délimitations. En effet, la hausse significative de la masse salariale des fonctionnaires et agents publics ont fortement contribué à un déséquilibre budgétaire poussant à un endettement excessif qui constitue un risque imminent sur la souveraineté nationale, tout en étant qu'il n'est pas une priorité de l'économie nationale. Il est incontournable d'envisager quelques indicateurs qui contribuent à orienter la décision budgétaire publique vers l'adoption d'un équilibre économique et budgétaire déterminé afin d'évaluer si la situation financière et budgétaire permet de prendre des mesures expansives tels que le recrutement excessif dans la fonction publique ou l'augmentation périodique des salaires de la fonction publique.

Chaque conjoncture est mesurée à travers des variables qui permet d'évaluer le degré de la croissance économique et les opportunités et risques déclenchés par cette croissance. En effet, afin de prévoir la capacité de l'Etat à mobiliser les sources financières propres à une politique déterminée d'une dépense publique, des divers variables et indicateurs servent à orienter les autorités publiques vers une politique dépensière compatible avec

²⁰ «Révolution et finances publiques», dans ESSOUSSI (A.) : Ecrits de droit public, *op. cit.*, p. 160.

²¹ Source : <http://www.finances.gov.tn/fr/les-indicateurs/depenses>

l'équilibre économique et budgétaire défini. Quant aux variables et indicateurs, il s'agit notamment du taux de croissance annuel et la part de la charge de gestion publique dans le total des dépenses.

L'analyse des variables et indicateurs enregistrés durant les années 2011-2020 prouve le caractère précipité d'une politique dépensière fondée sur l'échange de la paix sociale par l'augmentation d'effectifs et salaires des fonctionnaires publiques. En effet, le taux de croissance du PIB annuel depuis 2011 n'a pas dépassé le 2.5% enregistrant ainsi une instabilité reflétant une situation de déclin effectif de la capacité de l'économie nationale. Avec un taux de croissance de 4.5% entre la période 1984-2010²², la Tunisie n'a pas dépassée le 1.5% de croissance entre la période 2011-2015²³ enregistrée ainsi d'après la banque mondiale²⁴ un taux de croissance réel de 2.3% en 2014 et 0.8% en 2015 et 1.3% en 2016, des taux qui restaient très faibles en comparaison avec le Maroc qui a enregistré une moyenne de 4.5% de croissance en PIB durant la même période. Les années 2018 et 2019 n'ont pas été meilleures que les précédentes où le taux de croissance a enregistré 2.8% en 2018 et 1.0% en 2019²⁵. Certes, les taux de croissances du PIB pendant les années 2011-2022 ont été démunis, des taux qui à leurs tours n'ont pas été en mesure de produire la richesse insuffisante avant la révolution et encore moins après 2011.

²² Le plan de développement stratégique économique et social 2016-2020, volet global, *op. cit.* p. 13.

²³ *Ibid.*, p. 13.

²⁴ Rapport de suivi de la situation économique, avril 2016.
Source : <https://www.banquemondiale.org/fr/country/tunisia/publication/economic-outlook-spring-2016>

²⁵ Source : www.bct.gov.tn

II - Un cadre juridique et institutionnel résistant à la performance budgétaire

La réforme de la fonction publique ne peut être à la marge d'une réforme plus étroite à savoir la réforme de la gestion publique. Vrais, qu'à partir des années 80, la réforme de la fonction publique est devenue la clef de voute de toutes réformes notamment : budgétaire, financière et administrative... Vrais aussi qu'il n'existe pas un modèle de réforme, puisque chaque modèle d'une fonction publique reflète une spécificité déterminée culturelle, sociale et économique. Toutefois, la limitation de l'aspect de réforme au seul contraintes budgétaires touchent de fond l'efficacité et la crédibilité de réforme. De ce fait, il est : *«déconseillé d'utiliser la réforme comme une bonne raison de réduire les dépenses. Si la réforme n'est qu'un nouvel exercice de réduction des budgets sans aucune autre valeur sous-jacente, elle perd sa capacité d'engendrer de réelles améliorations dans les services»*²⁶. De ce constat persiste les lacunes de l'approche réformatrice de la fonction publique en Tunisie. En effet, au-delà de la limitation des réformes au seul volet budgétaire, le projet de la réforme de la fonction publique en Tunisie est affecté par le contexte conjoncturel (A) et ignore les nouvelles approches de la performance budgétaire (B).

A- La dominance d'une approche réformatrice conjoncturelle de la fonction publique

Avec un taux de 15% du PIB, la masse salariale de la fonction publique en Tunisie est considérée parmi les plus élevée dans le monde²⁷. Toutefois, elle enregistre une

²⁶ «Construire aujourd'hui l'administration de demain», rapport OCDE 2001, p. 23.

²⁷ «Tunisie : revue des dépenses publiques. Un nouveau pacte pour la transition, reformer l'Etat pour des dépenses publiques plus efficaces et équitables», rapport de la synthèse du groupe de la

faible contribution dans la richesse nationale surtout qu'elle consomme plus que 50% de dépenses de l'Etat et 60% de ses recettes²⁸. Il est convenable de s'interroger donc sur le vrai problème : persiste-t-il dans la taille budgétaire de la fonction publique comme est envisagé à travers la réforme ? ou la faible contribution de ce secteur dans la richesse nationale ? D'où on essaye d'envisager en premier lieu, les raisons de la faible contribution de la fonction publique dans la création de la richesse nationale, puis en examine les effets de cette faible contribution.

1 - Une forte contribution au PIB contre une faible contribution à la croissance économique : le dilemme de la fonction publique tunisienne

Dans un contexte de réforme de l'action publique, l'administration et ses agents occupent une place primordiale dans la priorité de réforme. En effet, il est évident qu'une approche réformatrice de la fonction publique qui ignore le rôle de l'administration dans l'efficacité des pouvoirs publics, l'évolution d'une société en pleine transition et la modernisation de la gestion publique ne peut aller loin. Certes qu'une réforme de la fonction publique ne peut être efficace que si elle s'adapte à l'évolution de la société, serve l'évolution économique et introduit les nouvelles techniques de gestion et de communication. Toutefois, le projet de réforme de la fonction publique en Tunisie ignore ces conditions.

Une fonction publique aux services d'un modèle de développement périmé.

L'efficacité de l'administration ne découle pas seulement de la capacité de ses agents à rendre

un service efficace et adéquat aux besoins des administrés mais plutôt aux contenus du service rendu. Parmi ses nombreuses responsabilités, l'administration assure le développement économique et sociale dans les limites de possible des programmes et plans de développement reflétant un modèle de développement déterminé. En effet, la confiance des administrés envers l'administration varie selon l'efficacité de leurs services rendus. Toutefois, si le modèle de développement appliqué a atteint ses limites, il sera inapproprié d'assumer à l'administration l'inefficacité de l'action publique. De ce fait, la mission de la réforme de la fonction publique dépend des objectifs attribués à cette fonction, notamment sa contribution dans la croissance économique.

Si la fonction publique contribue faiblement dans la croissance économique c'est à cause du modèle du développement et non pas seulement aux anomalies de la fonction publique elle-même. En Tunisie, bien que les statistiques officielles attribuent aux salaires des fonctionnaires de l'Etat une couverture de 15% en PIB, il reste inconnu la contribution de cette fonction dans la croissance économique. Toutefois, il est évident que l'administration tunisienne souffre d'un retard remarquable au niveau des outils de la communication moderne et des évolutions technologique capable à stimuler une partie importante de la réforme. Il suffit de référer à un système de pointage efficace qui garantit une bonne application du principe de la rémunération contre le travail réalisé. D'après les contrôles réalisés par les services du gouvernement en 2018, une réduction de la masse salariale de la fonction publique de 15% à 13% sera possible uniquement par un système de pointage efficace.

banque mondiale, p.9.

Source : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33854/149126FR.pdf?sequence=12&isAllowed=y>

²⁸ Ibid, p.10.

Une fonction publique statique pour une société dynamique : la discordance

La question qui se pose à ce propos est la suivante : comment les pouvoirs publics peuvent faire face à une société en pleine transition avec des outils de gestion qui ne prend pas en considération l'évolution de la société ? En effet, si l'administration publique et ses agents sont gérés par un cadre conceptuel et légal ancien, la société tunisienne est en pleine transition. Il suffit de prendre en exemple la discordance entre le contenu de l'éducation et de la formation fournie par les ministères compétents et les vrais besoins des jeunes et du marché ou encore la faible confiance des usagers du service de la santé publique par rapport à celui du privé. Ce phénomène de la discordance découle du caractère statique de la fonction publique en Tunisie. En effet, dans l'absence des moyens de la modernisation de l'administration publique et de transformation de ses modes de fonctionnement d'une administration basée sur un mode de gestion fermé à un autre interactif, aucune réforme destinée à la fonction publique peut réussir. Dans ce contexte affirme un expert, que contrairement à l'Etat-nation qui s'articule : *«autour des paradigmes de l'intégrité territoriale, comme fondement unique du pouvoir (l'Etat de nos jours est basé sur) un nouveau paradigme technologique favorise la mobilité, les réseaux, la vitesse et la connectivité»*²⁹. Alors, pour s'adapter, l'administration *«doit apprendre à innover, prendre des risques et accepter de modifier ses méthodes interne du travail. Si les nouvelles technologies peuvent l'aider à répondre en partie aux attentes grandissantes de ses*

²⁹ CARNEIRO (R), «une nouvelle raison d'être : de l'état titulaire à l'état serviteur», dans «construire aujourd'hui l'administration de demain», OCDE, 2001 ; p. 112.

*administrés, il appartient à l'administration d'exploiter ces technologies et de se réinventer pour améliorer réellement ses prestations»*³⁰.

2 - L'impact de la faible contribution de la fonction publique à la croissance économique

Certes que, l'amélioration de la rentabilité de la fonction publique occupe une place primordiale aujourd'hui. En effet, à part la lourdeur du poids budgétaire du salaire des fonctionnaires de l'Etat, la charge de la gestion publique ne cesse de s'élever traçant une ligne ascendante dans le total des dépenses publiques. Cette charge est évaluée à environ 50% du total des dépenses avant 2011 mais elle a dépassé les 60% entre les années 2011-2022. (La plus faible est enregistrée en 2012 avec 58% et la plus forte est enregistrée en 2021 avec 64%).³¹ L'augmentation d'un taux de +/-10% sur le total des dépenses publiques est accaparé en totalité par l'évolution de la rémunération publique. Le total effectif des fonctionnaires de l'Etat, collectivités territoriales et établissements publics à caractère administratif a atteint 658 911 agents en 2023³², ajoutant les fonctionnaires des établissements publics à caractère non administratif qui dépasse en 2023 les 200 000 fonctionnaires, le total effectifs des agents des personnes publiques dépasse les 850 000 agents en 2023. Vrais que, au plan théorique, les fonctionnaires des établissements et entreprises publics à caractère non administratif ne sont pas des fonctionnaires publiques, toutefois, la situation critique qui vit ces organismes pousse l'Etat à attribuer chaque année 20% de son budget comme un appui budgétaire directe à ces organismes.

³⁰ Ibid, p. 17.

³¹ Source : www.finances.gov.tn

³² L'article 9 de la loi de finances de 2023.

La loi de finance de 2023 n'a pas reflété une nouveauté dans le projet de réforme de la fonction publique sauf qu'elle a affirmé la faible volonté des pouvoirs publics de corriger les vrais problèmes de cette fonction. En effet, l'article 12 de cette loi prévoit la possibilité de prolonger la date de départ à la retraite d'une année jusqu'à 3 ans, une possibilité sujette à l'accord de l'employeur. Si cette mesure reflète la politique de gel d'embauche comme est affirmée par le cadre budgétaire à moyen terme 2022-2024³³ elle confirme aussi le besoin de l'ancrage d'une nouvelle logique de gestion qui permet d'exploiter le total ressource humaine de l'Etat d'une façon efficace et rentable.

Les statistiques des sortant de la fonction publique entre 2015-2020 montrent qu'entre 15000 et 20000 agents sortent chaque année de la fonction publique. L'année 2020 a enregistré le sorti de 15635 agents définitivement du statut des fonctionnaires de l'Etat, collectivités territoriales et établissements publics à caractère administratif³⁴. Alors, avec le sens ascendant du coût budgétaire annuelle de la masse salariale de la fonction publique, est-il curieux de s'interroger sur l'absence de l'impact budgétaire de ce mouvement de sortie des agents, surtout que le gouvernement gel les nouveaux recrutements ? deux scénarios s'imposent comme réponses : la première porte sur le rythme de recrutement annuel hors celui déclaré par les lois de finances. En effet, l'Etat s'engage à un recrutement automatique pour les nouvelles promotions des écoles de l'armée, de police et autres. Les lois de finances ne dévoilent pas le chiffre de ce type

de recrutement. Tandis que, la deuxième porte sur le rythme de recours au recrutement des agents non permanent à travers la technique de la contractualisation qui reste aussi ambiguë et non suffisamment contrôlée.

Quelques soit la réponse, la méthode de gestion des ressources humaines de l'administration publique exige une révision totale surtout qu'aucun rapport sur l'état des fonctionnaires de l'Etat, collectivités territoriales, établissements publics à caractère administratif et établissements et entreprises publics à caractère non administratif a été rendu public en Tunisie.

B - Le piétement de la performance budgétaire de la fonction publique.

La Tunisie a opté depuis l'ancienne loi organique du budget pour le choix de la bonne gouvernance financière. C'est à partir de 2004 que la Tunisie a engagé la gestion budgétaire par objectif, une réforme budgétaire qui vise l'efficacité de la gestion publique. «*Cet objectif implique une refonte du processus de décision qui, progressivement, devrait conduire vers une reconstruction de nos institutions administratives et qui exige une réforme dans la fonction publique*»³⁵. Toutefois, ce nouveau mode de gestion, après deux décennies de mise en œuvre, n'a pas abouti à la réalisation des objectifs escomptés. S'explique-t-il ce constat par les faibles moyens destinés au décideur public ? ou par l'absence de vrais outils de changement ? dans tous les cas le modèle du changement conçu à partir de 2004 et consolidé en 2012 a été hostile à un changement radical.

³³ Consulter sur : http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2022-02/ANNEXE_02_03_04.pdf

³⁴ Consulter : <http://www.ins.tn/enquetes/caracteristiques-des-agents-de-la-fonction-publique-et-leurs-salaires-2015-2020>

³⁵ MEHREZ MOKHTAR (F), «la réforme budgétaire et la fonction publique : quelles perspectives ?», dans : «la fonction publique aujourd'hui : le statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après», op. cit., p. 366.

En outre, le processus de réforme budgétaire a été poursuivi par l'adoption d'une nouvelle loi organique du budget en 2019 plus audace au niveau de l'ancrage de la performance à travers l'établissement de la conception administration mission et programmes. Toutefois, le contexte politique qui vit en Tunisie à l'occasion de la prise des mesures exceptionnelles en 2021 ignore la performance.

1 - Un modèle hostile à des changements radicaux

D'une façon générale, les réformes budgétaires ont comme ambition de réformer tout le champ de l'action financière publique : décision, exécution, contrôle et évaluation. De ce fait, la fonction publique occupe une place primordiale dans ces réformes non seulement parce qu'elle accapare la part de lion dans les dotations budgétaires mais aussi parce que l'efficacité de l'exécution de la décision financière publique ne peut se réaliser qu'à travers une administration publique efficace et compétente. Alors, il sera utile d'examiner l'insuffisance de la gestion budgétaire par objectif de réformer la fonction publique tunisienne.

Les manifestations de l'insuffisance de la gestion budgétaire par objectif de réformer la fonction publique en Tunisie

La gestion budgétaire par objectifs a connu ses premiers aspects pratiques en Tunisie à partir de l'année 2004, c'est l'ancienne loi organique du budget qui, en vertu de l'article 11 (nouveau), a introduit une nouvelle méthode de gestion, en mentionnant que : *«la loi de finances peut autoriser l'affectation des crédits selon des programmes et des missions»*. D'après cet article, on déduit qu'il s'agit d'une simple formulation non contraignante, que ce soit à l'étape de l'adoption de la loi de finances ou à celle de son exécution. Cette réforme

budgétaire a été introduite par un décret portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat.³⁶ Depuis 2004, une démarche progressive expérimentale de trois vagues, étalées jusqu'en 2012, a été lancée et couverte 19 ministères, dans le but d'adapter la gestion traditionnelle aux critères de la performance. En 2008, un deuxième décret renforça ces réformes avec l'installation d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation des projets sectoriels.³⁷

L'adoption de la gestion budgétaire par objectifs entre 2004-2011 était principalement dictée par l'obligation d'alignement avec les exigences de la gouvernance financière requises pour la Tunisie par ses partenaires européens et les divers bailleurs de fonds,³⁸ entre 2014-2021, la consolidation de cette logique découle d'une considération purement constitutionnelle qui exige la recherche de solutions à la crise des finances de l'Etat, ce qui explique la genèse d'autres éléments principaux introduits par la nouvelle loi organique du budget, affectant la substance de la loi de finances de l'année, telle que l'autorisation conformément aux objectifs et aux résultats des programmes.³⁹

³⁶ Décret N°2003-2424 du 24 novembre 2003, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement, JORT N° 97/2003, p. 3527.

³⁷ Décret n° 2008-4112 du 30 décembre 2008, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement, JORT N° 4 du 13 janvier 2009 p. 153.

³⁸ «Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie : la gestion budgétaire par objectifs», Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, rapport OCDE, 2016, op cit. Il précise que la GBO est passée après la révolution du «virtuel au réel», p. 5.

³⁹ L'article 4 du LOB, définit la loi de finances de l'année comme suit : *«La loi de finances prévoit pour chaque année, l'ensemble des*

La loi organique du budget de 2019 et la gestion budgétaire par objectifs

Il est important de remarquer que l'introduction de la gestion budgétaire par objectif, à partir de 2004 et son renforcement en 2012, a été seulement à titre indicatif et n'exige aucune obligation de respect lors de l'exécution du budget de l'Etat. Ce constat se renforce par l'absence de contrôle parlementaire avant 2011 et l'insuffisance des moyens de contrôle techniques mis à la disposition des députés après 2011. Toutefois, il est certain qu'une gestion axée sur les résultats constitue la clef de voute de la nouvelle logique de la gestion budgétaire publique orientée vers la performance. La gestion axée sur les résultats consiste en : *«un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition des résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les projets vers l'atteinte de ces résultats en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendements»*.⁴⁰ Si la nouvelle loi organique du budget a adopté une partie importante de cette logique, la période des mesures exceptionnelles, à travers le démantèlement du parlement et autres institutions établis par la constitution de 2014, a bloqué le processus de la performance budgétaire.

ressources et des charges de l'Etat, arrête l'équilibre budgétaire qui en résulte et précise leur nature et leur répartition. Elle les autorise dans le cadre des plans de développement, du budget économique et dans le cadre du budget à moyen terme, conformément aux objectifs et aux résultats attendus des programmes prévus par ladite loi et sur la base des équilibres généraux».

⁴⁰ «La gestion axée sur les résultats à l'ACDI (Agence Canadienne de Développement international): Guide d'introduction aux concepts et aux principes», 1999.

Source : <http://docplayer.fr/18560452-La-gestion-axee-sur-les-resultats-a-l-acdi-guide-d-introduction-aux-concepts-et-aux-principes.html>

Bien que, la Tunisie a choisi définitivement la gestion budgétaire par objectifs par la loi organique du budget de 2019, la décision financière publique n'a pas réussi la maîtrise de la masse salariale selon les objectifs désignés. En effet, à chaque fois les cadres des dépenses à moyen terme projettent des réductions sur la masse salariale de la fonction publique. Toutefois, ils échouent au niveau du plan du glissement annuelle. D'où se manifeste l'hostilité du système à engager des changements profonds dans la fonction publique figure comme la principale raison.

2 - Les manifestations de l'hostilité du système à engager des changements profonds

En recourant à des pistes de réformes de la fonction publique pertinentes en expériences comparées, en remarque que l'expérience tunisienne est à la marge de l'efficacité de la réforme. En effet, en excluant la logique d'une contractualisation qui se base sur le parcours professionnel au lieu du système du carrière et en excluant la possibilité de privatisé quelques activités de gestion administrative, les réformes de la fonction publique en Tunisie ne peuvent aller loin.

L'insuffisance de la notion de l'agent non permanent

La loi organique de la fonction publique autorise la possibilité de recourir à un recrutement non permanent par voie du contrat selon des conditions et procédures proportionnellement allégés par rapport au recrutement des permanent. Cependant, le cumul d'une période de travail de quatre années sans rupture permet au non permanent de jouir le statut du permanent. Cette conception reflète une logique de gestion qui répond à la satisfaction des besoins de l'administration par des moyens humains occasionnels et non une logique qui

viser la réalisation des objectifs assignés. En effet, le développement de la contractualisation relève d'un changement de la logique de la gestion d'une logique des moyens à une logique des résultats, de ce fait, la décision de ce contracter doit refléter la réorganisation des priorités d'une unité administrative d'une logique de gestion des moyens à une logique de résultat et elle permet aussi «*de mettre en lumière les moyens nécessaires pour l'obtenir, en créant les conditions de dialogue entre l'administration centrale qui dispose de la vision stratégique nécessaire et le service ou l'unité concernée, qui connaît les moyens techniques à mettre en œuvre*»⁴¹.

Vers plus de contractualisation moins de système carrière

La flexibilité dans les modalités de recrutement introduite par la loi de 1983 est certaine mais elle a montré ses limites. En effet, l'administration peut procéder en vue de «*l'exécution des missions particulières*» et pour «*une durée limitée*» à la voie de la contractualisation. Toutefois, le caractère automatique de la titularisation, s'avère en réalité la grande lacune de ce choix puisque à un moment donnée la titularisation des contractuels n'exige qu'une simple formalité d'examen qui favorise dans tous les cas ceux qui ont passés une période suffisante pour cumuler une expérience importante pour exercer leurs postes du travail. Le régime juridique adopté n'a pas été assez audacieux quand-il n'a pas penser à construire une étape vers une mutation du système de fonction publique.

En expérience comparées, nombreux pays ont opté pour la mutation du régime juridique de la fonction publique. C-à-d, ont basculé d'un système statutaire à un autre conventionnel. C'est le cas de l'Italie qui a unifié le régime de la fonction publique autour d'un régime commun du travail sauf quelques exception ou encore la Grande-Bretagne qui a opté pour la dissociation des fonctionnaires publiques en deux grandes catégories : ceux qui sont les fonctionnaires de la couronne qui sont régies par un droit spécifique de la fonction publique et les fonctionnaires des collectivités territoriales relevant du droit commun du travail⁴².

Vers la privatisation de quelques activités de gestion publique : pourquoi pas ?

Le problème qui découle de ce scénario porte sur le rôle souhaité de l'Etat. En effet, les réformes inspirées de la logique libérale basées sur le management public marquent clairement une rupture entre la dichotomie public/privé dans la gestion des services publics. De ce fait, nombreux sont les nouveaux outils engagés afin d'alléger les contraintes sur les pouvoirs publics, notamment le recours au partenariat public-privé comme outil d'allègement des contraintes budgétaires, la privatisation comme source de financement pour le budget de l'Etat mais aussi outil de soulagement des contraintes de fonctionnement. Il est temps de repenser la possibilité de l'extranéité de la gestion de quelques services publics à travers le recours au privé. En Tunisie ce scénario semble avantageux, même que les acteurs sociaux politiques sont hostiles à un tel choix.

⁴¹ Guide méthodique sur la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion.
Source : www.fonction-publique.gov.fr

⁴² Voir à ce propos : «le cas Britannique : le démantèlement de l'administration traditionnelle» dans, «les administrations en Europe : d'une modernisation à l'autre », RFAP juillet, 1995, n° 75, pp :345-354.

Conclusion

L'enjeu de la réforme de la fonction publique ne peut être qu'indépendant à leur conjoncteur. En effet, toute réforme dominée par la conjoncture ne peut aller très loin. C'est le cas de l'approche tunisienne de la fonction publique qui a été prise par le seul objectif de l'allègement des contraintes budgétaires afin de convaincre le FMI. La fonction publique tunisienne a besoin d'une vraie réforme qui prend en considération de repenser le système de la carrière et le statut de l'agent public. A cela s'ajoute l'obligation de fragmenter l'unité de la fonction publique en fonctions séparées. Une séparation qui permet de données à chaque fonction un régime juridique plus souple capable d'engager un changement du système de carrière par un système du parcours professionnel et par la mise en place des vrais changements qui permet de privatiser une partie de la gestion du secteur public et de rendre l'entrée et la sortie du statut de l'agent public plus souple. Seulement avec ces mesures la réforme de la fonction publique peut contribuer dans la création de la richesse nationale, inciter l'efficacité de l'action publique et alléger les contraintes budgétaires.

Recommandations

L'établissement d'un rapport annuel sur la fonction publique est devenu une priorité vitale. Le rapport doit contenir, notamment : le total effectif des fonctionnaires de l'Etat, collectivités territoriales et établissements publics à caractère administratif, le total effectifs des employés des entreprises et établissements publics à caractère non administratifs, le nombre des entrants d'une façon automatique à la fonction publique, le nombre des entrants par voie conventionnel, le nombre des sortants de la fonction publique,

statistique sur la mobilité des agents publics des collectivités territoriales et établissements publics au profit des administrations centralisées et des statistiques sur la mobilité des agents publics des administrations centralisées et déconcentrées aux profils des collectivités territoriales et établissements publics à caractère non administratif (voir l'article 45 de la LOB).

II L'informatisation du système du pointage, salaire et autres avantages et la publication des données dans un document budgétaire trimestriel lié à l'avancement de l'exécution du budget de l'Etat.

III Repenser selon une approche participative les vraies réformes exigées pour la fonction publique tunisienne, notamment : le statut de l'agent public, le système de la carrière et la création des régimes juridiques séparés pour les fonctions suivantes : fonction publique de l'Etat, fonction publique de la santé et de l'éducation et fonction publique pour les collectivités territoriales et établissements publics à caractère administrative.

Bibliographie

Articles :

- CARNEIRO (R), «une nouvelle raison d'être : de l'état titulaire à l'état serviteur», dans «construire aujourd'hui l'administration de demain», OCDE, 2001, pp. 99-131.
- ESSOUSSI (A.) : «Révolution et finances publiques», dans : «Ecrits de droit public», ouvrage publié avec le soutien de la fondation Hanns Seidel-Maghreb, 2019, pp. 147-218.
- MEHREZ MOKHTAR (F), «la réforme budgétaire et la fonction publique : quelles

- perspectives ?», dans : « la fonction publique aujourd'hui : le statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après», S/D BEN AISSA (MS), CPU, 2009, pp. 365-382.
- MELLERAY (F), «les réformes récentes de la fonction publique française : évolutions ou révolution», dans «la fonction publique aujourd'hui : le statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après», S/D BEN AISSA (MS), CPU, 2009, pp. 9-22.
 - MOUSSA (MF), le préface de «la fonction publique aujourd'hui : le statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après», sous la direction de BEN AISSA (MS), CPU, 2009, pp. 1-6.
 - SAMUELSON (P.) : Cité dans, NERSISYAN (Y.S.) et WRAY (L.R.) «Un excès de dette publique handicape-t-il réellement la croissance ?», Revue de l'OFCE, 2011/1, n° 116, pp.169-177.
- Rapports et guides :**
- «Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie : la gestion budgétaire par objectifs», Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, rapport OCDE, 2016.
Source : <https://www.oecd.org/mena/gouvernance/gestion-budg%C3%A9taire-Tunisie.pdf>
 - «Une meilleure planification pour une meilleure gouvernance budgétaire en Tunisie», Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, 08/2017.
Source : <https://www.oecd.org/fr/gov/une-meilleure-planification-pour-une-meilleure-gouvernance-budgetaire-en-tunisie-9789264265943-fr.htm>
 - «Etudes économiques de l'OCDE», slideshare, 29 mars 2018, Tunisie.
Source : <http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/etude-economique-tunisie.htm>
 - Rapport n°149126 de la Banque mondiale : «Tunisie revue des dépenses publiques : un nouveau pacte pour la transition - Réformer l'Etat pour des dépenses publiques plus efficaces qu'équitables». Juin 2020.
 - «Perspectives économique en Afrique : Tunisie 2018», document banque mondiale.
 - Le plan de développement stratégique économique et social 2016-2020, volet global.
 - «La gestion axée sur les résultats à l'ACDI (Agence Canadienne de Développement international) : Guide d'introduction aux concepts et aux principes», 1999. Source : <http://docplayer.fr/18560452-La-gestion-axee-sur-les-resultats-a-l-acdi-guide-d-introduction-aux-concepts-et-aux-principes.html>
 - Guide méthodique sur la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion. Source : www.fonction-publique.gov.fr