

Modernisation de l'Administration Publique : MODAP Rapport d'Évaluation du Projet



Mai 2013



Conseil Audit Formation membre de PwC International
Limited
Société d'expertise Comptable
Immeuble PwC, Rue du Lac d'Annecy
Les Berges du Lac
1053 Tunis - Tunisie.
Tél +216 71 862 156
Fax +216 71 861 789

Tunis le 3 Mai 2013

Monsieur Fares BESSROUR

Directeur Général des Réformes et Prospectives Administratives

Présidence du Gouvernement

Place de la KASBAH

Objet : Modernisation de l'Administration Publique MODAP : Rapport d'Évaluation du
Projet

Monsieur le Directeur Général,

Dans le cadre de la mission d'évaluation du projet MODAP confiée à notre firme, nous
vous adressons notre rapport définitif de fin de mission.

Veillez agréer Monsieur le Directeur Général, l'expression de nos meilleures salutations.

Abdessatar MABKHOUT

Associé PwC



Liste des abréviations

AMM : Autorisation de Mise sur le Marché
ANPE : Agence Nationale de Protection de l'Environnement
BCT : Banque Centrale de Tunisie
CMF : Conseil du Marché Financier
CNAM : Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CNRPS : Caisse Nationale de Retraite et de la Caisse de Prévoyance Sociale
CNSS : Caisse Nationale de Sécurité Sociale
ENA : École National d'Administration
EPS : Établissements publics de santé
IACE : Institut Arabe des Chefs d'Entreprises
IFRS : International Financial Reporting Standards
IPSAS : International Public Section Accounting Standards
IT : Information Technology
MODAP : Modernisation de l'Administration Publique
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PPBS : Planning Program Budget System
PROQAP : Programme national de la Qualité de l'Administration Publique
REQAP : Référentiel national de la Qualité de l'Administration Publique
SAIPH : Société Arabe des Industries Pharmaceutiques
SIPHAT : Société des Industries Pharmaceutiques
TIC : Technologie de l'Information et de la Communication

Sommaire détaillé

	Pages de _ à _	Paragraphe de _ à _
1. Synthèse et principales conclusions	1_4	01_05
2. Évaluation globale du MODAP : Les quatre produits du projet	5_34	06_43
2.1 Introduction	5	06_08
2.2 Contexte du programme	6_8	09_14
2.3 Pertinence et cohérence du MODAP et difficultés au niveau de la formulation du programme	9_11	15_16
2.4 Efficacité du MODAP et difficultés au niveau de l'exécution	12_16	17_26
2.4.1- Arrangements et périmètres d'intervention	12_13	17_18
2.4.2- Pilotage, coordination et organisation des structures en charge d'exécuter le MODAP	13_14	19_21
2.4.3- Architecture gouvernementale et leadership "externe" et "interne" du programme	15	22_23
2.4.4- Les problèmes de l'expertise et de la formulation des termes de référence pour les études	15_16	24_26
2.5 Efficience du MODAP et difficultés au niveau de l'utilisation des moyens	17_20	27_31
2.5.1- Contraintes financières	17_19	27_29
2.5.2- Viabilité du MODAP et difficultés au niveau du suivi de l'impact et des conséquences du programme	20	30
2.5.3- Les risques encourus par le programme	20	31

	Pages de _ à _	Paragraphe de _ à _
2.6 Évaluation sommaire des résultats par produit	21 _ 33	32 _ 41
2.6.1- Produit 1 : Les mécanismes de mise en œuvre de la stratégie "Qualité" des prestations administratives est mise en place.	21 _ 23	32 _ 33
2.6.2- Produit 2 : Une stratégie de développement des Ressources Humaines cohérente et intégrée est développée et des initiatives pilotes basée sur le e-Learning mis en œuvre.	24 _ 26	34 _ 35
2.6.3- Produit 3 : L'e-gov est utilisé à plus grande échelle et de manière décentralisée	27 _ 29	36 _ 37
2.6.4-Produit 4 : Des mécanismes d'identification des besoins exprimés par les entreprises et les citoyens développés et des réponses appropriées identifiées.	30 _ 32	38 _ 39
2.6.5-Produit 5 : La programmation et la gestion opérationnelle du projet MODAP est assurée	33	40 _ 41
2.7 Quelques pistes pour clôturer le MODAP₁	34	42 _ 43
3. Évaluation prospective du MODAP : Rôle de l'État-Puissance Publique et Transformation de l'Administration	35 _ 37	44 _ 49
4. Transformation de l'Administration ou MODAP 2 : Quelle Gouvernance du Projet et quelle approche à envisager ?	38 _ 41	50 _ 54
4.1 Gouvernance des structures dédiées au MODAP 2	38 _ 39	50 _ 51
4.2 Démarche proposée : Transform	39 _ 41	52 _ 54



Annexes

Annexe 1 : *Listing des activités et actions prévues dans le cadre du MODAP*

Annexe 2 : *Les directions générales ayant participé au MODAP*

Annexe 3 : *Les Personnes rencontrées*

Annexe 4 : *Action 1 : Projet d'autonomie de la structure chargée de la **Transformation de l'Administration** et du consulting en matière de **Gouvernance Publique***

Annexe 5 : *Document 1 : Cadre Conceptuel de Référence : Quels rôles pour les **organes de l'État** (document initié par PwC en dehors de l'actuelle mission)*

Annexe 6 : *Document 2 : **Gouvernance et Management** des entités appartenant au **Secteur de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique** (document initié par PwC en dehors de l'actuelle mission)*

Annexe 7 : *Document 3 : **Projet de Mise à Niveau du Secteur de la Santé Publique** (document initié par PwC en dehors de l'actuelle mission)*

Annexe 8 : *Document 4 : **Namibia Societal Acceleration Platform A prototyping week to transform Namibia** (document initié par PwC en dehors de l'actuelle mission)*

1. Synthèse et principales conclusions

01. Dans le cadre de la mission confiée à **PwC** pour l'évaluation des produits de **Modernisation de l'Administration Publique MODAP** (cf. Annexe 1 : Listing des activités et actions prévues dans le cadre du MODAP) et suite aux échanges effectués avec les chefs de file concernés (cf. Annexe 2 : Les directions générales ayant participé au MODAP) par le projet, il a été convenu de procéder à une double analyse des résultats obtenus :

- La première porte sur les **fondements** sur lesquels ont été construits les **4 axes** du projet et surtout sur la cohérence d'ensemble entre les **objectifs** attendus et les **activités** menées (cf. Annexe 3 : Les Personnes rencontrées),
- La seconde vise à positionner le **MODAP** dans une véritable perspective de **Transformation de l'Administration** qui est appelée à être érigée en un ensemble de prestataires de services destinés au public.

Le premier volet permet de saisir la **validité** du projet pris dans sa conception générale d'une part et de vérifier le degré du respect des **attentes** de ses promoteurs d'autre part.

Le second volet a pour objectif de situer le **MODAP** dans son nouveau contexte de **Transition Démocratique** et de **Gouvernance Publique** et d'identifier les voies à emprunter pour en faire un dispositif pérenne.

02. Le MODAP a été un programme **ambitieux** et assez **innovant**. Il a constitué une tentative de faire converger des activités disparates et de créer des synergies entre des départements habitués à travailler en vases clos. Avant d'être suspendu, ce programme a permis de réaliser un certain nombre de diagnostics, d'évaluations et d'actions qui préparaient l'avenir.

Considéré sous l'angle de la **pertinence** et de la **cohérence** ; de l'**efficacité** ; de l'**efficience** et de la **durabilité**, ce programme - ou du moins ce qui a été accompli dans le cadre de ce programme -, n'a pas réalisé tout son potentiel de performance. Au-delà des changements réels et du prisme déformant imposés par la révolution, il nous semble que le MODAP n'avait pas réellement **les moyens de son ambition**.

03. De par le changement radical observé dans les contextes politique, économique, social, institutionnel et sociétal, les questions fondamentales liées à la **Modernisation de l'Administration Publique** gagnent à être reconsidérées pour :

- tenir compte des retombées de la **Transition Démocratique** et de ses impacts sur la **Gouvernance Publique**,
- repenser l'objet même du projet en passant d'un exercice de modernisation de certains instruments de gestion publique à un véritable processus de **Transformation de l'Administration** visant l'emprunt des bonnes pratiques communément admises de par le monde (cf. Annexe 4 : Action 1 : Projet d'autonomie de la structure chargée de la **Transformation de l'Administration** et du consulting en matière de **Gouvernance Publique**),



- oser appréhender la vocation même des organes de **l'État** en distinguant clairement entre **l'État-Puissance Publique** et **l'État-Actionnaire**, le tout autour d'un modèle de développement approprié du pays (cf. Annexe 5 : Document : Cadre Conceptuel de Référence : Quels rôles pour les **organes de l'État** (document initié par PwC en dehors de l'actuelle mission),
- entreprendre une réforme profonde dans les organes de **l'État** en gardant l'équilibre entre les solutions à moyen et long termes (vision 2020 / 2030) et les modifications immédiates (actions correctives à impact rapide et démonstratif),
- accorder aux concepts de gouvernance, de transparence, de redevabilité, de création de valeur, d'intégrité, de lutte contre la corruption... la priorité dans les projets de la **Transformation de l'Administration**.
- modifier la gestion des affaires publiques en abandonnant un mode bureaucratique (basé sur le strict respect de la **RÈGLE** indépendamment de **l'OBJECTIF** escompté) par un autre plus managérial, (tourné vers la création de valeur, la perfection durable et le **bien être des citoyens** entraînant ainsi une libéralisation des moyens pour favoriser le profond respect des objectifs fixés),
- faire un bon usage de la technologie pour assurer des services administratifs de qualité, favorisant une gouvernance responsable et permettant un management performant de la chose publique,
- admettre l'opportunité de reconsidérer, dans cette phase de **Transition Démocratique**, certains instruments de gestion, foncièrement, peu compatibles avec le mode managérial et de repenser un style de commandement inhibant qui empêchent la mise en place d'un pilotage adéquat des entités administratives, il s'agit notamment :
 - du statut de la **Fonction Publique** (devant être basé fondamentalement sur la compétence et le mérite),
 - du système de budgétisation, de reporting comptable et d'autonomie financière (devant être fondé sur les objectifs avec une libéralisation responsabilisante des moyens),
 - la **décentralisation régionale** et le **Partenariat Public Privé** (devant conduire à un développement durable, équitable et professionnel),
 - l'organisation aplatée en réseau de l'entité administrative et ce, afin de rendre possible une gestion participative (devant éviter la perte d'énergie générée par la dilution des responsabilités à travers des niveaux hiérarchiques nombreux et sans valeur ajoutée évidente),
 - **l'e-Gov** et **l'Open Gov** pour rompre avec une forme de gadgétisation de **l'Information Technology** observée dans la pratique managériale Tunisienne publique et privée (devant être précédée de la confection de stratégie I.T et de l'instauration d'une bonne Gouvernance des Systèmes d'Information propres à chaque entité administrative et ce, dans le but de répondre aux attentes du citoyen).

04. Situé dans un espace connexe au Chef du Gouvernement et dépendant de celui-ci, l'organe chargé de la **Réforme Administrative** risque de ne pas avoir :

- ni **l'indépendance** utile à tout effort de novation, de création et d'ouverture indispensable pour une distanciation par rapport à tout agenda politique de **l'Exécutif** et à toutes les préoccupations thématiques des autres **Centres de Décision de l'Administration**,



- ni le **professionnalisme** que nécessite tout projet de **Transformation** et de **conduite de changement** et qui implique, au niveau du staff in-charge, une sélection, un coaching et une mise à niveau conformes aux exigences d'excellence que nécessite tout métier de consulting (Public ou Privé).

L'instauration d'une ou plusieurs structures spécialisées dans la **Transformation de l'Administration** est de nature à :

- développer un **réseau d'experts et de compétences** (internes et /ou externes aux services concernés) pointues dédiés à ce processus d'amélioration continue des systèmes et processus administratifs,
- favoriser **l'indépendance** et le courage qui gagnent à accompagner tout effort de changement conceptuel, organique, humain et technologique de l'Administration,
- permettre une facilité d'accès aux bonnes pratiques et aux **Centres d'Excellence** de par le monde,
- garantir une meilleure attractivité des **organismes mondiaux** concernés par la **Gouvernance Publique** (préconisations avant-gardistes et mobilisation de fonds pour le financement de tout effort de **Transformation de l'Administration**),
- donner au pays une **meilleure image** à la mesure de la ferme volonté de modernité et d'emprunt des standards internationaux que laisse percevoir l'existence même de structure(s) dédiée(s) au développement des services administratifs,
- assurer un **développement de compétences locales** autour d'un savoir-faire global et ce, à travers des plans de coopération montés avec les institutions universitaires, les composantes de la société civile et les différents experts tunisiens,
- faire de la **Tunisie** un pays rayonnant en matière de **Gouvernance Publique** par le biais d'un positionnement intéressant dans les **dispositifs internationaux de notation** et à travers l'exportation de services de consulting public.

05. Autour d'un **MODAP 2** pouvant être valablement dénommé **Projet de Transformation de l'Administration**, de nouveaux axes sont à envisager, il s'agit, notamment, de :

- l'autonomie, la restructuration et la mise à niveau de l'organe chargé de la **Réforme**, de la **Modernisation** et de la **Transformation de l'Administration**,
- la définition d'une vision commune et prospective portant sur le **rôle de l'État** et sur le devenir de ses entités administratives (perspectives 2020 / 2030) et ce, dans le cadre d'une stratégie globale de **Transformation** couvrant les stratégies opérationnelles, le cadre institutionnel et juridique et de tous les instruments de **Gouvernance et de Management Publics**,
- l'identification d'actions immédiates visant la **consolidation des acquis** avec une priorité à donner aux :
 - services administratifs rendus directement aux citoyens et aux investisseurs à risque,



- entités administratives ayant un impact sur la sécurité du citoyen (Police, Douane, Santé publique, Environnement, ...),
 - structures régionales et locales dont les modes de gouvernance sont à revisiter.
- la sélection de trois **Centres d'Excellence** appartenant à des secteurs d'activités différents et pour lesquels un **Projet de Transformation Intégré et Intensif** est à envisager (un Centre Public de Soins, une Université, un Centre Agricole, ...) et en faire des **Centres Pilotes** à travers lesquels seront expérimentées les bonnes pratiques dans toutes les facettes de la **Gouvernance et du Management Publics** dont notamment :
- la confection d'une **stratégie spécifique** à l'entité (Business Case),
 - l'élaboration de **stratégies opérationnelles** (métiers, organisationnelle, IT, communication, comptable et budgétaire, ...),
 - la définition d'**organisation** générale, de fiches de fonction et de processus, de sécurités de contrôle interne...,
 - l'implémentation de **solutions IT** (Information Technology) intégrées favorisant un véritable dispositif **E.Gov.**
 - l'utilisation d'un cadre budgétaire basé sur les objectifs (**PPBS**) et d'une comptabilité type entreprise (**IPSAS**),
 - la mise en place d'un **style de commandement** favorisant une **gestion participative**, un pilotage par la performance, un système de coaching et de motivation des ressources humaines,
 - la conception d'une **gouvernance transparente et transversale** avec les citoyens, les opérateurs du marché et les autres entités administratives.
- la mise en place d'une Instance dédiée à l'**E.Gov.** qui aura pour vocation première de :
- favoriser le développement et la mise en œuvre des préconisations IT propres aux entités administratives conduisant à l'**E.Gov.**
 - s'ériger en un organe de régulation, de supervising et de validation de tout investissement IT à réaliser au sein de l'Administration.
 - consolider les acquis et le savoir-faire dans le domaine de l'**E.Gov.**
 - donner à la Tunisie une meilleure visibilité internationale en matière d'**E.Gov.**

2. Évaluation globale du MODAP : Les quatre produits du projet

2.1 Introduction

06. **L'Histoire**, du moins celle officielle, retiendra que la révolution tunisienne est partie d'un "**malentendu**" et d'un conflit entre un citoyen ordinaire et une représentante de **l'Administration** soucieuse de respecter les lois en vigueur. La "victime" et l' "accusée" n'avaient probablement ni la même conception des rapports entre le citoyen et l'État ni la même représentation du rôle de l'administration, du service public et des conditions de "qualité" de son fonctionnement.

L'Histoire retiendra également qu'alors qu'il n'y avait quasiment plus de leadership politique et que le pays basculait dans la révolution, **l'Administration** a continué à **fonctionner** presque **normalement**, égale à elle-même, dans un détachement et un dévouement que seuls les initiés à la tradition administrative tunisienne pouvaient soupçonner.

07. Annoncé comme un programme visant à "promouvoir un gouvernement ouvert, accessible, transparent et responsable, où la participation du public au processus décisionnel est encouragée et où le public a accès à l'information détenue par le gouvernement", le **MODAP** a préfiguré la révolution tunisienne. Pourtant, c'est cette nouvelle donne politique qui semble avoir déterminé la décision d'arrêter un projet ambitieux et annoncé comme stratégique pour l'avenir du pays.

Force est de constater que la dernière décennie fut marquée par la difficulté de l'administration tunisienne à continuer de jouer son rôle de moteur pour le développement de l'ensemble du pays. Critiquée pour sa lourdeur, son inefficacité et son implication dans la corruption et le népotisme, incapable d'attirer, de retenir et de motiver les meilleures compétences, l'administration tunisienne était à la recherche d'un nouveau souffle, d'un nouveau modèle et de **nouveaux rapports** aux **citoyens** et à **l'État**.

08. Instrument de préparation et d'exécution des politiques publiques, l'administration tunisienne vivait une **crise** multidimensionnelle :
- **Politiquement**, elle était largement capturée par un État de plus en plus rentier et mis au service d'un régime autoritaire.
 - **Techniquement**, elle était embourbée dans des pratiques bureaucratiques dépassées et une utilisation sous-optimale des quelques moyens (y compris humains) qui lui étaient alloués.
 - **Culturellement**, elle s'est retrouvée piégée par une image dégradée, une méfiance tout azimut et des valeurs de plus en plus individualistes et qui laissaient (et laissent encore) peu de place au sens du "service public".
 - **Économiquement**, elle s'est retrouvée décrédibilisée par un secteur privé de plus en plus exigeant, un environnement économique fortement changeant et une incapacité à innover et à produire de la qualité et de la valeur ajoutée.

2.2 Contexte du programme

09. La question de la réforme de l'administration tunisienne est aussi vieille que cette même administration. Dès l'indépendance, s'est posée une question lancinante : comment faire de l'administration un outil au service du développement ? La réponse était évidente même si dans la pratique les choses l'étaient beaucoup moins : il fallait mettre cette administration au service de **l'État**.

Un **État** dirigiste qui a été longtemps dirigé de très près par un régime autoritaire voire **dictatorial**. La principale qualité de l'administration était sa capacité de répondre aux besoins, aux désirs et à la volonté du prince.

C'est ce modèle (ou ce paradigme) que la révolution et les récentes évolutions viennent contredire : **moderniser** l'administration et promouvoir sa "**qualité**" revient non pas à l'adapter et à en faire un instrument lisse et efficace aux mains des gouvernants, mais à la mettre au service du gouverné, du **citoyen**. Même s'il n'est pas explicitement formulé en ces termes, c'est ce renversement de paradigme qui nous semble constituer l'arrière fond conceptuel du **MODAP**.

10. Le **MODAP** est "un projet de promotion de la gouvernance administrative et institutionnelle, mis en place pour la période 2009-2012, en partenariat avec le premier Ministère. Il se propose (i) d'appuyer une **réflexion stratégique** relative à la modernisation de l'administration publique à travers la **qualité des services**, la gestion des **ressources humaines**, **l'e-gouvernement** et **l'organisation** de l'administration publique et (ii) de lancer des **actions pilotes** à des fins d'expérimentation et de démonstration"

Le projet du **MODAP** est né après la période 2004-2007 où la coopération entre le **PNUD** et le gouvernement tunisien était limitée à quelques actions dispersées et isolées. Il est également la résultante d'une double volonté :

- du côté du **Gouvernement Tunisien**, il y avait notamment la volonté d'améliorer l'environnement des affaires, de comprendre certains mauvais classements de la **Tunisie** au niveau international et d'agir sur ceux-ci au travers d'un projet fédérateur. Il y avait également la volonté de bénéficier de l'expertise, de l'expérience, des financements et de la souplesse de gestion que le **PNUD** pouvait apporter.
- du côté du **PNUD**, il y avait la volonté d'amorcer un début de réflexion et de débat sur différents aspects en rapport avec la gouvernance démocratique et d'entamer un projet transversal et stratégique. Ce projet aurait exprimé une stratégie cohérente et éviterait la dispersion des efforts et de l'assistance avec, à la clé, une meilleure efficacité et efficience de celle-ci.

11. En 2007, le **PNUD** a proposé de développer une action plus structurée et cohérente dans un **cadre stratégique** de 3 ans. C'est ainsi que voulant donner une suite concrète à "**la stratégie du développement administratif (2007-2011)**", un expert a été chargé d'organiser la consultation des principaux directeurs généraux en charge de la réforme au premier ministère pour leur demander des propositions **d'actions concrètes**. Cet expert a par la suite mis de l'ordre dans les propositions et les activités disparates des différentes structures du ministère en charge de la réforme administrative. Les **quatre produits** ainsi formulés correspondaient aux demandes des **quatre directions générales** du ministère en charge de la **Réforme Administrative**.

D'autres Direction du Premier Ministère n'ont pas été impliquées dans cette réflexion et ont, de facto, été mises à l'écart de ce programme.

Les enjeux étaient, ambitieusement, multiples :

- **Mieux connaître** l'état de l'**Administration Publique Tunisienne** et amorcer un processus de changement à moyen et long terme ;
- Préparer les esprits par une **phase préparatoire** d'évaluations, de diagnostics et de débats, à des **réformes** de fond ;
- **Dynamiser** et moderniser la gestion de l'administration à un moment où la **panne d'imagination institutionnelle** se faisait sentir ;
- **Renforcer** le camp des **partisans du changement** et faire face à l'autosatisfaction ou aux résistances à l'évaluation et au changement qui caractérisent encore une certaine frange de l'administration trop sûre d'elle-même ;
- Enfin, et en cas de réussite, **attirer d'autres bailleurs** de fonds pour soutenir le développement du pays et la résorption du chômage des diplômés.

12. Afin de maximiser les chances de réussite, le **PNUD** a proposé une démarche qualifiée de scientifique et rigoureuse de gestion de projet. Celle-ci a été décrite par un de nos interlocuteurs comme étant une gouvernance de projet élargie et participative qui devait bénéficier de la présence à plein temps d'un **gestionnaire du projet** (un comité de pilotage, un chef de projet, journal de projet, etc.). Ce même interlocuteur nous a parlé d'une certaine résistance et de certaines difficultés en rapport avec cette organisation de la "gouvernance" du projet.

La deuxième grande nouveauté fût que le gouvernement tunisien – et plus précisément les gestionnaires de la finance publique - a voulu partagé les coûts du projet ce qui était le signe maintes fois rappelé d'un "engagement total" en faveur de celui-ci.

De ce fait, le **MODAP** était annoncé comme étant un **programme "intégré"** et plus **"ambitieux"** que les autres "partenariats" entre le **PNUD** et le **Premier Ministère**.

13. Le **MODAP** a démarré en force avant de passer par une phase de léthargie expliquée par le contexte politique qui aurait conduit à des "difficultés procédurales, matérielles et organisationnelles durant l'année 2010" :

- le 27 mai 2011, le **Président du Comité Général de la Fonction Publique** informe le **Directeur National du MODAP** de sa décision d'arrêter le programme dans son "volet ressources humaines". Une décision prise sans consulter le **Comité de Pilotage du MODAP**.
- Le 27 juin 2011, le **Directeur National du Programme** (qui est également le **Directeur Général des Réformes et Études Prospectives**) informe le **PNUD** que "vu les circonstances exceptionnelles par lesquelles passe le pays" il propose de "suspendre le fonctionnement du **MODAP** afin de permettre sa redéfinition en fonction des priorités gouvernementales à venir et jusqu'à la formulation d'une vision globale de la **Réforme de l'Administration** du point de vue de ses objectifs, mécanismes et structures tout en finalisant les activités sur le point d'être terminées ou qui ne posent pas de problèmes particuliers au niveau de l'exécution".



Arrivée à un moment d'instabilité institutionnelle, cette "proposition" de suspendre le MODAP n'a pas impliqué le **Comité de Pilotage** ni le **PNUD**.

- Le 30 mars 2012, le **Ministre** en charge de la **Réforme Administrative** demande au **PNUD** de se réunir pour réviser l'accord du **MODAP**.
- Le 10 mai 2012 est prise la décision d'entamer les procédures d'arrêt du **MODAP**.
- Le 16 juin 2012, le même **Ministre** demande au **PNUD** de commencer l'évaluation "exclusive" du **MODAP** et de lui fournir un état des dépenses de ce projet.

14. Convient-il de préciser qu'une véritable évaluation de ce programme (ou plutôt de ce qui a été réalisé dans son cadre) fait face à cinq principales difficultés :

- **tout d'abord**, les **circonstances exceptionnelles** par lesquelles la **Tunisie** est passée et qui conduisent à replacer les actions dans un contexte de crise et à relativiser toute forme de jugement. Parce que nous la voulons critique, notre évaluation sera particulièrement attentive à éviter le prisme déformant de la révolution. Celui-ci a tendance, par moments, à grossir certains traits et à jeter l'anathème sur tout ce qui a été entrepris avant 2011. Nous considérons que tout travail est perfectible pour peu qu'on prenne la peine d'apprendre de ses erreurs ou de ses faiblesses.
- **ensuite**, l'**arrêt** de ce **projet** alors que l'essentiel des activités et des actions programmées n'a pas encore été réalisé¹. S'il a été pensé en tant qu'unité cohérente dont les composantes sont supposées se compléter et être en synergie, l'arrêt du projet et le renoncement à certaines activités implique une évaluation tronquée.
- **en troisième lieu**, il s'agit d'évaluer la performance d'un projet et non de l'ensemble des organisations qui peuvent porter celui-ci de façon non exclusive ni l'ensemble des efforts de réforme ou de modernisation de l'administration publique pouvant également affecter le projet. Se pose ici le problème des "**frontières**" institutionnelles de **ce projet** et des responsabilités au niveau de son évolution. Autrement dit, il s'agirait non pas d'évaluer le **MODAP** "toute chose étant égale par ailleurs" mais de prendre inévitablement en compte les interactions entre ce programme et des éléments de son environnement immédiat.
- **en quatrième lieu**, la **nature transversale de ce projet** qui vise l'amélioration de la qualité de l'administration publique. La qualité est un phénomène complexe, évolutif, émergent et résultant d'un ensemble d'interactions. Les qualitatifs tentent d'en dégager des dimensions "objectives" mais cela ne doit en aucun cas occulter sa nature subjective liée à des perceptions historiquement, sociologiquement et politiquement situées.
- **enfin**, l'action sur l'administration publique est un **travail de longue haleine** et dont les effets ne sont pas immédiats. La prise de recul est donc nécessaire pour pouvoir évaluer l'ensemble des impacts et des effets (notamment émergents) d'un tel programme. Notre souci sera moins de cerner l'ensemble de ces impacts que de comprendre les **difficultés** qui ont accompagné la **mise en œuvre** du **MODAP**.

¹ Programmé pour s'étaler du 15 Juin 2009 au 15 juin 2012, le projet a été suspendu en décembre 2010.



- Pour l'essentiel, **la méthodologie adoptée** a consisté d'une part en une série d'entretiens approfondis avec les principaux responsables associés au programme et d'autre part en une analyse des documents qui nous ont été communiqués aussi bien par le PNUD que par le Gouvernement Tunisien. Dans un deuxième temps, la restitution des résultats de l'évaluation a permis d'en préciser certains aspects.

2.3 Pertinence et cohérence du MODAP et difficultés au niveau de la formulation du programme

15. Contrairement à ce que laisse entendre certains documents en rapport avec le **MODAP**, l'ambition d'un programme ne garantit pas sa pertinence. De même, il ne suffit pas qu'un besoin de réforme ou une demande d'action soient exprimés par une entité dont la raison d'être n'est autre que la réforme pour que ceux-ci soient réellement pertinents. Dans notre cas, plusieurs "**finalités**"² ont été annoncées :
- "**renforcer l'efficacité** de l'administration à travers la mise en œuvre du programme national de la qualité au sein de **l'Administration Publique** ;
 - **valoriser les ressources humaines** dans un cadre cohérent et intégré privilégiant la mise en œuvre des initiatives pilotes basée sur le **e-learning** ;
 - promouvoir une **approche décentralisée** et à plus grande échelle de **l'administration électronique** dans un but d'efficacité de l'administration et d'une proximité vis-à-vis des citoyens ;
 - développer des **mécanismes** d'identification, de mesure et de suivi des **besoins** exprimés par les **entreprises** (nationales et investisseurs étrangers) et les **citoyens** (baromètres de confiance, enquêtes de perception, etc.) ainsi que l'identification des réponses appropriées."

L'analyse contextuelle sur laquelle le projet a été construit semble être relativement **sommaire**. Elle ne renvoie ni à un diagnostic profond des forces et des faiblesses de **l'Administration Tunisienne** ni à une réflexion profonde sur les attentes des **citoyens** et leurs rapports à **l'État**. Cette analyse contextuelle ne repose pas non plus sur une **vision** de **l'État** et de son administration capable de donner un horizon et une motivation pour l'implication dans une opération d'envergure susceptible non seulement de réformer un système aux multiples défaillances mais également de le **transformer**. Sur un plan parallèle, et même s'il est présenté comme "**participatif**", le "**montage**" du projet ne nous semble pas avoir impliqué des représentants de la **société civile** ni du **secteur privé**.

On y retrouve des **constats** (notamment celui du "faible taux d'encadrement, surtout dans les régions et la faiblesse des textes réglementaires") qui n'ont pas été repris dans la stratégie et les actions proposées.

On y retrouve également ce qui pourrait être considéré comme des **effets d'annonce** (tel que "mettre l'accent sur la transversalité de la dimension genre dans l'analyse des données et les politiques et programmes sectoriels") qui ont fait long feu ne serait-ce qu'au niveau des actions programmées.

² Nous préférons le concept de "finalité" à celui d'objectif. En effet, dans la discussion de la pertinence du **MODAP** on retrouve des notions relativement vagues qui relèvent des "finalités" plus ou moins acceptables que des objectifs précis plus ou moins pertinents.



Enfin, on y retrouve le renvoi à une **stratégie de développement de l'administration** couvrant la période 2007-2011. C'est cette "stratégie" qui a orienté l'élaboration du programme et c'est cette même "stratégie" qui nous semble devoir être revisitée après 2010.

Si elle avait le mérite d'exister et qu'elle présentait "huit axes complémentaires et indissociables" et des "priorités stratégiques", cette **stratégie** évacuait les dimensions politiques, culturels et sociologiques du changement et ne comportait **ni objectifs et indicateurs quantifiables ni chronogramme de réalisation**.

La pertinence du **MODAP** découlant de celle de la "stratégie nationale", force est de constater que celle-ci a été fortement critiquée (surtout après la révolution) pour sa politisation et son manque d'enracinement dans la réalité concrète du pays.

16. Parmi les principales critiques adressées à la formulation du programme, nous citons les éléments suivants :

- **L'absence d'une réelle vision de l'avenir de l'Administration en rapport avec les transformations des rôles de l'État et de réflexion conceptuelle sur les principales dimensions de la modernisation de l'Administration** : faute d'une réelle appropriation, les plans de développement et autre programme présidentiel ne pouvaient constituer une réelle vision pour une modernisation de l'administration. Celle-ci ne pouvait emporter l'adhésion et être crédible que si elle découlait d'une nouvelle façon de penser les rôles de **l'État** avec, notamment, de **nouveaux rapports** entre le **législatif et l'exécutif**. D'autres questions qui pourraient passer pour triviales auraient également mérité d'être posées avant même le démarrage du projet. Elles renvoient aux définitions et à l'appropriation de concepts et de techniques en rapport avec la modernisation de l'administration qui ne peuvent être pris pour universels. C'est le cas, par exemple, de la question de savoir, sur un plan théorique et conceptuel, ce qu'on entend exactement par **qualité** dans **l'Administration Publique Tunisienne ? qualité pour qui ?** dans quelles conditions ? etc. Il s'agit là d'un **questionnement préalable** à des décisions telle que celle de "tunisifier" le CAF.
- **L'absence de diagnostic objectif** : l'élaboration d'un **programme de modernisation** pour une administration orientée citoyens **aurait supposé** une connaissance préalable des attentes de ceux-ci et une évaluation des points forts et des points faibles de l'administration dans la réponse à ces **besoins** et ces **attentes**. Faute de cette enquête/diagnostic de départ, la logique d'élaboration du programme a été de regrouper des actions projetées ou souhaitées en activités et celles-ci en produits pour chaque direction générale impliquée dans le projet.
- **L'absence de mécanismes de gestion du changement** : sans enchaînement des actions et imbrications de celles-ci, il était difficile d'utiliser certains instruments modernes de gestion des projets ni de dégager des leviers d'action pour, le cas échéant, infléchir le cours des événements. Des actions ponctuelles sans suivi et prise en charge des processus ainsi initiés ne pouvaient aboutir à un réel changement de **l'Administration Tunisienne**.
- **Incomplétude, saupoudrage et taille du projet** : dans un souci de promouvoir la participation des concernés ou afin d'éviter les risques de blocage, les promoteurs du projet ont tenté d'impliquer le maximum d'intervenants potentiels de façon à ce que chacun y trouve son compte. Mais malgré l'engouement de départ, on peut se demander si le **MODAP** a constitué le projet



de l'ensemble du ministère ou d'un certain nombre d'équipes, de directions et de groupes au sein de celui-ci. Plusieurs interviewés nous ont parlé de leurs difficultés à avancer à cause du manque de moyens financiers et humains. S'il n'y a jamais une taille optimale pour un projet, nous pouvons affirmer qu'au vu de l'ambition initiale et des buts visés, le montant alloué au **MODAP** ne permettait pas d'atteindre une taille critique. Certes, il s'agissait d'entamer un processus et d'"apprendre en marchant" mais l'urgence (révélée par la suite par la révolution) et la pluralité des champs d'intervention auraient dû conduire (i) soit à un investissement plus conséquent de la part du gouvernement tunisien et du **PNUD** (ii) soit à une démarche inversée où il s'agirait moins de répartir un certain budget sur différentes activités que d'estimer les besoins de chaque action pour ensuite remonter vers une enveloppe globale. Ceci est d'autant plus vrai que, dans sa première version, des éléments par la suite jugés comme importants ont été omis. Ce fût le cas notamment pour les études d'évaluation du dispositif du citoyen superviseur et du bureau des relations avec les citoyens. Après la révolution, un nouveau programme de travail a été proposé sans être validé par les directions concernées. Il s'agit notamment et au vu de documents de 2011 et de 2012 qu'il nous a été donné de consulter de :

- Au niveau du produit 1, l'introduction d'un nouveau résultat de l'activité 1.1 : « l'organisation interne des structures du Premier Ministère est améliorée et des fonctions innovantes sont développées » avec deux actions (montant budgétisé de 105 500)³.
 - L'introduction d'un produit 5 : "un nouveau contrat social largement débattu et validé par l'ensemble des acteurs de développement" avec un résultat de l'activité 5.1 : "l'adoption d'une vision commune pour le développement de la Tunisie" qui comporte 3 actions pour un budget prévisionnel de 186 300.
 - Au niveau du produit 3, l'introduction de trois nouvelles actions : 3.2.1 " l'élaboration d'un référentiel commun pour couvrir l'ensemble des besoins liés à la normalisation des sites web publics, à leur présence sur le web et à leur accessibilité" (budget prévisionnel de 16 500,00) ; 3.2.2 : "organiser une conférence internationale sur l'open data et la E-participation" (budget prévisionnel de 26 000,00) et action 3.2.3 : "réaliser un portail national de la gouvernance et de la lutte contre la corruption" (budget prévisionnel de 100 000,00).
- Ces difficultés au niveau de la pertinence du programme sont de nature à rejallir sur sa **cohérence**. En effet, nous constatons certains flous et imprécisions au niveau des libellés et des formulations des produits et des activités. La correspondance entre l'intitulé du programme (**MODAP**), les produits qui sont supposés traduire la modernisation et les activités et actions de ces produits est parfois faible. En soi, une action n'est pas un objectif. Or à la lecture du programme, nous avons du mal à distinguer de véritables objectifs et sous-objectifs. Il n'y a quasiment pas d'indicateurs de résultats ni d'interactions entre les actions, activités et produits. Cette absence d'objectifs précis et mesurables pourrait être imputée (i) soit à un déficit au niveau de la formulation en rapport avec les conditions d'élaboration du programme, (ii) soit à une volonté délibérée de laisser une marge de manœuvre et de flexibilité aux acteurs et aux équipes en

³ Ce résultat est à rapprocher du résultat de l'activité 4.2 : " l'organisation interne des administrations publiques est améliorée et des fonctions innovantes sont développées"

charge des produits, (iii) soit à une réticence face à ce qui serait le premier niveau de redevabilité des acteurs en charge du **MODAP**.

2.4 Efficacité du MODAP et difficultés au niveau de l'exécution

2.4.1- Arrangements et périmètres d'intervention

17. La coordination des actions et des activités entre le **PNUD** et le **Gouvernement Tunisien** gagne à être mise dans une perspective plus large qui concerne les rapports "diplomatiques" entre un régime soucieux de son image "externe" et une organisation internationale dont la vocation est d'aider les pays sans empiéter sur la souveraineté de ceux-ci. Des rapports "traditionnellement" complexes où le souci d'indépendance et les susceptibilités vis-à-vis de ce qui relèverait de l'ingérence s'entremêlent et constituent une épée de Damoclès défendant une frontière invisible et mouvante selon les humeurs du régime et de certains de ses défenseurs et représentants. La prudence est de mise. C'est ce rapport institutionnel complexe et particulier qui constitue l'arrière fond dans un projet stratégique touchant à la **Modernisation de l'Administration** et donc à des questions de **Gouvernance**. Tant qu'il n'empiétait pas sur certaines "lignes rouges", le dialogue sur des aspects qui touchent à la démocratie et à la construction de **l'État** était possible. Mais ce dialogue était, inéluctablement, biaisé par des tabous, des non-dits, des effets d'annonce et des chiffres dont la fiabilité s'est avérée contestable.

Les co-contractants ont signé un document précisant les responsabilités des uns et des autres. Reste que l'évolution des choses dépend des intérêts plus ou moins devinés, supposés ou perçus des différents intervenants: de **l'État Tunisien** et du **PNUD** en tant qu'institution internationale, certes mais également des acteurs de terrain appelés à traduire des choix politiques en des actions concrètes. Il s'agit là du premier niveau de difficulté dans la coopération entre le **PNUD** et la **Primature** pour la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation du **MODAP**.

18. Même si le document de projet signé par les deux parties, précise de façon assez nette les responsabilités de chaque partie concernée et notamment les services à fournir par le **PNUD**, certaines hésitations et problèmes de communication nous semblent avoir caractérisé les relations entre le **Premier Ministère** et le **PNUD**. Si le programme devait être piloté par le **Gouvernement Tunisien** avec l'aide du **PNUD**, les fréquents changements qui ont touché les différentes équipes, les circonstances exceptionnelles par lesquelles le pays et la **Primature** sont passés ont conduit le **PNUD** à se retrouver au-devant de la scène pour favoriser la réalisation du programme **MODAP** avec tout ce que cela implique comme incompréhensions, réticences voire résistances.



produit	Nombre d'activités	Nombre d'actions	Budget ⁴	Budget moyen par action
P1	4	11	250 000	22 727
P2	5	18	400 000	22 222
P3	2	8	375 000	46 875
P4	5	16	375 000	29 687
P5⁵			100 000	
total	16	53	1500 000	28 301

23 actions (sur un ensemble de 53) ont été programmées pour être réalisées durant la première année du programme (et plus exactement durant les 3 derniers trimestres de l'année). Ce souci de commencer "fort" a été justifié par l'importance d'aller vite dans un projet de changement afin d'éviter que les "ennemis" de la réforme ne s'organisent et vident le projet de sa substance.

Alors qu'on aurait pu imaginer que l'écoute et l'identification des besoins des citoyens et des entreprises (produit 4) soient considérés comme des préalables à la définition, à la précision et à l'exécution des autres produits/actions, le souci de "tout faire" et rapidement a conduit à ne pas dégager d'activités ou d'actions réellement prioritaires.

2.4.2- Pilotage, coordination et organisation des structures en charge d'exécuter le MODAP

19. L'organisation du projet comporte trois composantes : une composante pilotage/suivi assurée par un **Comité Mixte (PNUD-Premier Ministère)** ; une composante gestion de projet pilotée par un **Chef de Projet** dédié à celui-ci et quatre **Chefs d'Équipes** et une composante supervision ou Assurance Projet menée par le **PNUD**. De par sa nouveauté, sa complexité et le nombre d'intervenants qu'elle exigeait, cette architecture pose des problèmes de pilotage et de partage des responsabilités qui n'ont pas manqué de rejaillir avec l'avancement de l'exécution du projet. La tentative de mobiliser le plus grand nombre de compétences et de directions générales au sein du **Premier Ministère** constitue une initiative louable⁶. Elle a notamment conduit le premier directeur du **MODAP** à improviser une structure collégiale de décision qui se réunissait régulièrement⁷ et qu'il avait appelé "**G4**". Bien qu'utile, cette dernière exigeait des efforts de coordination entre des personnalités fortes issues de différentes directions avec chacune ses propres intérêts et "culture" à préserver et elle a également limité la liberté d'action du directeur du **MODAP**⁸.

Par nature, la structure projet est conflictuelle. Elle combine les avantages et les inconvénients des structures matricielles tout en donnant du pouvoir aux chefs de projet. Afin de créer une dynamique autour du projet et de déboucher sur de réelles synergies, la gestion des projets présuppose des connaissances techniques, une autorité et des prédispositions à coordonner les actions (et les attentes) humaines assez

⁴ Tous les chiffres sont présentés en Dollars US.

⁵ La programmation et la gestion opérationnelle du projet **MODAP** est assurée

⁶ Quatre directions générales du Premier Ministère ont été impliquées dans le projet.

⁷ Tous les trois mois et en cas d'urgence.

⁸ Exemple : Le produit 2 était à cheval entre deux directions.



exceptionnelles. le souci de dégager une structure (et un responsable) autonome de pilotage s'explique par cette complexité essentielle. or la mise en œuvre et le recrutement tardif de la cellule de pilotage et du chef de projet a compliqué l'opération de coordination des actions entre les directions générales et les structures gouvernementales impliquées dans le **MODAP**. Par ailleurs, les multiples changements dans la composition des équipes et à la tête de celles-ci a accentué les difficultés de coordination du projet. L'organisation d'une retraite (fin avril 2010) n'a que partiellement répondu aux besoins de communication, de clarification et de coordination des rôles des différents acteurs engagés dans le processus.

20. En 2009, le **MODAP** avait été approuvé et signé par le **Ministre** délégué auprès du **Premier Ministre** chargé de la **Fonction Publique et du Développement Administratif**. Suite à la révolution, une partie de l'équipe qui avait participé à la formulation et à la mise en place de ce projet s'est retrouvée rattachée au **Ministère** en charge de la **Gouvernance** et de la **Lutte Contre La Corruption**. Avec le gouvernement issu des élections de 2011 et la mise en place de trois nouveaux ministères dont les compétences se chevauchent en partie, un certain flou s'est installé quant à l'identification des interlocuteurs du projet au niveau national. Ceci a été la source de confusions et de tensions quand à la partie qui devrait légitimement hériter de ce dossier et a conduit le Ministre en charge de la réforme administrative à préciser lors d'une réunion tenue le 11 mai 2012 que le projet **MODAP** était de son ressort étant donné que les 4 directions générales impliquées dans celui-ci relevaient de ses compétences. Ceci a donné lieu à une correspondance officielle au représentant permanent du PNUD en Tunisie.

La récente disparition du ministère de la réforme administrative constitue une nouvelle instabilité institutionnelle qui risque de peser sur la clôture et la suite à donner à ce programme.

21. Cette instabilité institutionnelle ne date pas de la révolution. Elle marque les hésitations quant au **Pilotage Politique de la Réforme de l'Administration**. Ceci s'est traduit à travers l'organigramme du **Premier Ministre** qui nous semble comporter des redondances, des déséquilibres assez flagrants et un manque d'actualisation voire de définition des missions des différentes structures. C'est ainsi par exemple, que les quatre directions impliquées au niveau du **MODAP** semblent être largement dominées par la **Direction Générale des Réformes et Prospectives Administratives**, d'une part et par le **Comité Général de la Fonction Publique** de l'autre⁹. Par ailleurs, la mission de l'évaluation des prestations administratives semble être éparpillée entre les différentes structures.

Tout compte fait, le **MODAP** relève d'un ensemble de projets ou de programmes plutôt que d'un seul et même programme cohérent et porteur de synergies. Il pose les questions et les problématiques de la gestion "ordinaire" et bureaucratique d'un projet plutôt que d'une gestion des affaires de **l'État** par une multitude de projets. En cela, nous n'avons pas pu détecter une culture du management par projet, ni une culture ou un sentiment d'appartenance et d'appropriation (une forte identité collective) du **MODAP**¹⁰. La majorité de nos interlocuteurs attendent la suite et ont exprimé un certain scepticisme quand à la capacité qu'aurait eu le **MODAP** de changer le cours des choses.

⁹ Voir annexe : directions générales participantes au **MODAP**

¹⁰ Une distinction doit être faite entre "culture" du management "*par projets*" et culture du management "*de projet*"



2.4.3- Architecture gouvernementale et leadership "externe" et "interne" du programme

22. Pour l'essentiel, le **MODAP** est un projet conçu par la **Primature** en faveur des autres départements ministériels. Mené sur la base d'une participation essentiellement volontariste des ministères concernés, sa réussite dépendait donc non seulement de l'engagement de ses "concepteurs" mais également de celui de ses "bénéficiaires". En cela, si le **Premier Ministre** se doit de jouer un rôle de leadership dans la modernisation de la fonction publique et d'assurer la coordination des actions des différents ministères, il va sans dire que dans la réalité les choses sont autrement plus complexes. Tous les représentants de la **Primature** n'ont pas forcément les moyens du leadership susceptible d'impulser et de coordonner un changement qui concernerait les représentants des autres ministères et la capacité d'entraînement voire l'autorité morale des services du premier ministre dépend du vis-à-vis et de son positionnement sur l'échiquier politique de l'ancien régime¹¹. Même le choix d'éventuelles "structures pilotes" ou d'expérimentation risquait d'être biaisé ou paralysé par des considérations égalitaristes ou clientélistes.
23. Mené, du moins à son lancement, tambour battant par un **Directeur Général** à la personnalité forte, le **MODAP** n'a pas pu s'institutionnaliser pour se détacher des contingences personnelles. Pendant trop longtemps, le **Responsable du Produit 1** s'est retrouvé **Directeur National** de celui-ci. Un autre **Chef de Projet** recruté neuf mois après le lancement de celui-ci n'est resté que trois mois avant d'être promu à une **Direction Générale** chargée de mettre en œuvre l'un des produits du programme. Le **MODAP** a donc souffert de l'absence d'un chef de projet permanent et dédié exclusivement à celui-ci ainsi que du grand "turn-over" au niveau des équipes chargées de mettre en œuvre les différents produits. Combinées aux difficultés somme toute compréhensibles pour un projet présentant la nouveauté (du moins pour l'**Administration Tunisienne**) d'être co-piloté, ces hésitations au niveau du leadership opérationnel du projet ont compliqué la coordination et l'exécution de celui-ci.

2.4.4- Les problèmes de l'expertise et de la formulation des termes de référence pour les études

24. Une dizaine de consultants et de formateurs externes ont participé aux différentes actions mises en œuvre dans le cadre du **MODAP**¹². Alors que le **PNUD** avait pris la charge de la sélection des consultants internationaux, la **Primature** était supposée responsable du choix des consultants nationaux. Même si les procédures de sélection nous ont semblé avoir été transparentes, le rôle joué par les équipes projet dans le recrutement des consultants est resté variable. **L'Administration Tunisienne** a suffisamment de ressources humaines pour développer sa propre expertise mais pas assez de marge d'action, ni de recul, ni d'éléments de motivation pour rendre celle-ci effective. Il s'ensuit un rapport quelque peu paradoxal d'implication et de "scepticisme critique" vis-à-vis des gros projets supposés mobiliser des compétences et des expériences internationales ou nationales en dehors de **L'Administration**. Si les bénéficiaires ne sont pas toujours convaincu de

¹¹ Le département en question et l'autorité formelle et informelle du ministre en charge de celui-ci.

¹² Ali Chelbi, Mohamed Arbi Ben Younes, Ilhem Zehani, Ahmed Ben Hammouda, Ahmed Bahri, Najla Bouden Romdhane, Mohamed Louadi, Tarek Akrouf, Nader Yamoun, Ahmed Gdoura, Olfa Zeribi,



l'apport externe d'une institution ou de compétences étrangères à **L'Administration** et si l'adhésion au projet collectif ou à l'action en cours n'est que formelle, le risque est que les calculs personnels et le désir de se positionner par rapport aux quelques avantages offerts par le projet risquent de l'emporter sur la réalisation effective de celui-ci.

Le dilemme expertise nationale (ou locale)/expertise internationale reste entier. Alors que les experts étrangers ne comprennent souvent pas les formalités, les spécificités administratives et culturelles tunisiennes, les experts tunisiens risquent de manquer du recul, d'indépendance et des capacités de faire les comparaisons internationales susceptibles de fonder des jugements objectifs et des propositions innovantes.

25. Concernant l'expression et la formulation des besoins en expertise, plusieurs participants nous ont confirmé les difficultés d'établir des termes de références (Tdr) de qualité. Les Tdr des études sont le fruit d'un échange entre le **PNUD** et le **Premier Ministre**. Il est arrivé que celui-ci se contente, sans que cela ne soit systématique, de donner un avis sur des documents proposés¹³. Les changements répétés des responsables du programme et au niveau des directions et des structures en charge des produits expliquent non seulement le rôle de "mémoire institutionnelle" joué par le **PNUD** et donc son omniprésence au niveau de la formulation des Tdr, mais également la difficulté d'évaluer la qualité des travaux exécutés par les experts ou les autres contractants. En d'autres termes, la formulation des besoins pour les travaux en rapport avec les actions du programme et la réception de ceux-ci risquent de ne pas être toujours conformes aux exigences et aux normes susceptibles d'assurer une évaluation de qualité des travaux rendus.

Combinées au manque de formation dans la gestion des projets, ces difficultés ont souvent abouti au non respect des délais d'exécution de différentes missions.

26. Au-delà de la question de la relative modicité des moyens¹⁴, la problématique essentielle ayant affecté l'efficacité du **MODAP** aura été celle de la difficulté à construire une **cohérence, une coordination et des synergies** inter et intra produits ainsi qu'entre les différentes institutions et acteurs concernés par ce projet, les directions et départements ministériels dont l'implication était nécessaire à la bonne mise en œuvre du MODAP, les compétences internes à la Primature et les experts externes à celle-ci, le PNUD et le gouvernement Tunisien. Enfin, il fallait également construire une réelle synergie entre le **MODAP** et d'autres projets et actions en cours qui se recoupaient de façon évidente.

¹³ L'équipe en charge du produit 4, a affirmé que les TDR qui les concernent ont fait l'objet de plusieurs réunions tenues au Premier ministre par les membres du groupe ensuite les TDR ont été discutés et validés au siège du PNUD.

¹⁴ Cette question renvoi au problème de l'efficience dans la gestion du MODAP.

2.5 Efficience du MODAP et difficultés au niveau de l'utilisation des moyens

2.5.1- Contraintes financières

27. Si l'on s'en tient à l'ambition affichée par le programme, le budget alloué à celui-ci semble être relativement modeste. Bien que les comparaisons doivent être maniées avec prudence, d'autres expériences internationales permettent également de conclure qu'un effort financier beaucoup plus considérable aurait pu accompagner ce projet.

À titre d'exemple, De 2008 à 2011, les décaissements directs du **PNUD** en faveur de la réforme et la Modernisation de l'Administration Publique au Togo se sont élevés à 3.946.368 USD ; et leur taux d'exécution annuel est de l'ordre de 100%¹⁵.

Au Mali, le projet " Amélioration de la Gouvernance et Lutte Contre Corruption au Mali " qui a été mis en œuvre entre 2008 et 2010 a mobilisé 1,71 millions de Dollars US.

Au Maroc, le Programme d'Appui à la Reforme Administrative dans sa troisième phase (Parap-III) mis en œuvre sur une période de 18 mois (à partir de Mai 2008). Trois bailleurs de fonds se sont associés pour cofinancer le projet : la Banque Mondiale a apporté 100 millions de USD, la BAD a apporté 66 millions d'euros et l'Union Européenne 25 millions d'euros¹⁶.

28. Sous la rubrique "Public Administration & Civil Service Reform" un rapport du **PNUD** (2010) présente une synthèse de ses interventions dans le monde arabe en faveur de la **Gouvernance Démocratique** et permet de proposer les comparaisons suivantes ¹⁷ :

Tunisie	Projet MODAP lancé en 2008 sur 4 ans d'US \$ 1.5 million
Jordanie	Projet "Support to Building the Capacity of Government in Implementing the Service Delivery Improvement" (2006-2009, US\$ 624,000)
Territoires Palestiniens	Projet "Capacity Development Initiative" budget total de US\$ 14.6 million
Somalie	Projet de trois ans "Somali Institutional Development Project for SouthCentral Somalia, Puntland and Somaliland" (US\$ 4.7 million)
Sud Soudan	programme "strengthen the institutional capacity of the states in Southern Soudan" (Phase I : US\$ 6.8 million, Phase II: 2007-2009, US\$ 12.2 million) (financements : DFID, the Netherlands, AfDB, SIDA and UNDP)
Syrie	Programme "Government Services Reform and Modernisation Programme" (2006-2010, US\$ 10.5 million)
Liban	Projet "Support to Civil Service Reform" (US\$ 6.9 million)
Soudan	Projet "Public Sector Decentralization and Capacity-Building" (2008-2009, US\$ 400,000), finance par DFID

¹⁵ <http://www.tg.undp.org/undptogo/download/RFPTDR2012/Juillet/AVIS%20-%20IC%20NATIONAL%20Evaluation%20du%20projet%20R%C3%A9forme%20Administrative%203.pdf>

¹⁶ <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/MA-2008-082-FR-ADB-BD-WP-MAROC-PARAP-III-EVALUATION-VERSION-OPS-COM.PDF>

¹⁷ "BUILDING BRIDGES BETWEEN THE STATE & THE PEOPLE An Overview of UNDP's Recent and Current Interventions in Public Administration and Local Governance in the ARAB STATES" UNDP August 2010



29. L'estimation des coûts des différents produits des programmes aurait été faite sur la base de trois éléments clés : (i) l'expérience passée ; (ii) la capacité de déboursement et (iii) la capacité de Cost-sharing¹⁸. Il nous a été rapporté que les budgets alloués à chaque produit ont fait l'objet d'une négociation et que le coût de certaines actions a été sous-estimé alors que celui d'autres actions a été surestimé.

Une autre contrainte en rapport avec la gestion financière du projet découle de l'impératif de "consommer le budget annuel sur les fonds du PNUD à la fin de chaque année". Si elle exige une planification annuelle réaliste des actions et qu'elle impose un respect strict des délais, cette contrainte peut également être synonyme de précipitation, de production et de validation d'actions ou de produits dont la qualité pourrait être perfectible.

Produit	Dépenses du 1/06/2009 au 31/12/2009	Dont dépenses sur la partie Tunisie	Dépenses 2010	Dont dépenses sur la partie Tunisie	Dépenses 2011	Dont dépenses sur la partie Tunisie	Dépenses 2012	Dont dépenses sur la partie Tunisie
P1	68 328,94	-	81 232,03	10 057,53	-11 506,59	775,49		
P2	13 443,67	-	27193,1					
P3		-	77 463,60		31 826 ,14	31 826 ,14	16 216,22	16 216,22
P4	16 000	-	42 189,60	21 477,27				
P5 ¹⁹	10 633,54	-	22 722,84	246,82			2 697,49	2 697,49
Total	108 406,15	-	250 801, 17	31 781,62	20 319,55	32 601,63	18 913,71	18 913,71

Produit	Budget prévu	Total dépenses	% dépensé par rapport au budget	dépenses sur la partie Tunisie	% des dépenses sur la partie tunisienne
P1	250 000	138 054,38	55,221%	10 833,02	7,84%
P2	400 000	40636,77	10,159%	-	0%
P3	375 000	125 505,96	33,468%	48 042,36	38,27%
P4	375 000	58 189,6	15,517%	21 477,27	36,90%
P5 ²⁰	100 000	36 053,87	36,053%	2 944,31	8,16%
Total	1500 000	398440,58	26,56%	83 296,96	20,90%

¹⁸ La première année le financement se fait exclusivement sur les fonds du PNUD ; le financement sur la contribution du gouvernement augmente au fur et à mesure de l'avancement du projet.

¹⁹ Dans le document de base, la mise en place de mécanismes de gestion et du suivi et évaluation du projet constituaient un des résultats (4.5) du produit 4. C'est par la suite que cette activité a été considérée comme un produit à part entière : « La programmation et la gestion opérationnelle du projet MODAP est assurée ». À partir de 2011, un « nouveau » produit 5 fait son apparition : « un nouveau contrat social largement débattu et validé par l'ensemble des acteurs de développement ».

²⁰ Dans le document de base, la mise en place de mécanismes de gestion et du suivi et évaluation du projet constituaient un des résultats (4.5) du produit 4. C'est par la suite que cette activité a été considérée comme un produit à part entière : « La programmation et la gestion opérationnelle du projet MODAP est assurée ». À partir de 2011, un « nouveau » produit 5 fait son apparition : « un nouveau contrat social largement débattu et validé par l'ensemble des acteurs de développement ».



Seulement 26,56% du montant prévu (1 500 000 USD) a été dépensé. La part du gouvernement tunisien dans les dépenses entamées n'a été que de 20,90% soit 11,10% des 750 000 USD prévus au départ comme quote-part de la Tunisie. C'est le produit 1 qui a été le plus financé mais c'est également sur ce produit que le **Gouvernement Tunisien** a le moins investi (après le **Produit 2** où la contribution de la Tunisie a été nulle).

Dépenses/ année	P1	P2	P3	P4	P5 ²¹	Total
Budget prévu 2009²²	60 000	40 000	30 000	40 000	10 000	180 000
Dépenses du 1/06/2009 au 31/12/2009	68 328,94	13 443,67		16 000	10 633,54	108 406,15
% Réalisation budget 2009	113,8%	33,60%	0%	40%	106,3%	60,22%
Budget prévu 2010	154 000	140 000	100 000	150 000	30 000	574 000
Dépenses 2010	81 232,03	27193,1	77 463,60	42 189,60	22 722,84	250801,17
% Réalisation budget 2010	52,74%	19,42%	77,46%	28,12%	75,74%	43,69%
Budget prévu 2011	105 500		43 000	15 000	186 300	349 800
Dépenses 2011	-11 506,59		31 826,14			20 319,55
% Réalisation budget 2011	0%	-	74,01%	0%	-	5,8%
Budget 2012	5 400		142 500	32 100		180 000
Dépenses 2012			16 216,22		2 697,49	18 913,71
% Réalisation budget 2012	0%	-	11,37%	0%	-	10,50%

Tout compte fait, et en se référant aux documents de "programme de travail annuel" on se rend compte que seuls 1 283 800 (et non 1 500 000) ont pu réellement être budgétisés. Le taux de réalisation du budget peut-être considéré comme acceptable pour la première année (60,22%). Il a rapidement dégringolé par la suite.

²¹ Dans le document de base, la mise en place de mécanismes de gestion et du suivi et évaluation du projet constituaient un des résultats (4.5) du produit 4. C'est par la suite que cette activité a été considérée comme un produit à part entière : « La programmation et la gestion opérationnelle du projet MODAP est assurée ». À partir de 2011, un « nouveau » produit 5 fait son apparition : « un nouveau contrat social largement débattu et validé par l'ensemble des acteurs de développement ».

²² Selon les documents « programme de travail annuel (PTA) » fournis par le PNUD



Il est à signaler que la partie tunisienne n'a versé que 56,51% de sa quote-part et n'a utilisé que 18,53% des sommes ainsi mobilisées (et 11,10% des sommes prévues) :

	2009	2010	2011	2012	Total
Contributions prévues	100 000,00	350 000,00	345 000,00		795 000,00
Contributions versées	-	449 300,00			449 300,00
Ressources utilisées		31 781,62	32 601,63	18 913,71	83 296,96
Reliquat		417 518,38	384 916,75	366 003,04	366 003,04

2.5.2- Viabilité du MODAP et difficultés au niveau du suivi de l'impact et des conséquences du programme

30. Le document du projet prévoit un cadre de suivi et d'évaluation avec notamment un ensemble d'outils qui devraient être mis à jour régulièrement pas le coordonnateur du projet (journal des risques, journal des problèmes et journal des enseignements tirés) mais que nous n'avons pas pu obtenir.

La mission a pu prendre connaissance d'un "rapport d'avancement du projet" daté du 05 octobre 2010 et qui couvre la période du 23 juin 2009 au 15 octobre 2010. Ce rapport présente des informations sur la mise en œuvre du projet du point de vue des risques liés à celui-ci et des problèmes et difficultés rencontrées. Ce document ne nous semble pas avoir dégagé l'ensemble des risques encourus par le projet et est resté un peu trop descriptif et relativement superficiel quand aux conséquences et à l'impact des actions entreprises.

2.5.3- Les risques encourus par le programme

31. L'annexe du document du projet comporte une première analyse des risques (journal des risques) du projet qui mentionne, dès le départ, les deux principaux risques suivants :
- (i) l'absence d'expérience de coordination dans le domaine de la coopération internationale ;
 - (ii) le calendrier politique national (élections présidentielles et législatives de 2009) qui peuvent retarder l'exécution de certaines activités du projet. Il nous semble que ces deux risques ont effectivement fortement pesés sur le déroulement du projet et que, sur le plan politique, la chute du régime le 14 janvier 2011 a été l'une des principales causes des retards et par la suite de l'arrêt du projet.



2.6 Évaluation sommaire des résultats par produit

2.6.1- Produit 1 : Les mécanismes de mise en œuvre de la stratégie "Qualité" des prestations administratives est mise en place.

32. Le tableau suivant résume l'essentiel des actions et des réalisations en rapport avec le produit 1²³ :

PRODUIT 1 : Les mécanismes de mise en œuvre de la stratégie "Qualité" des prestations administratives en place.	
Description :	Validation et mise en œuvre des axes du Programme National de la Qualité au sein de l'Administration Publique (PROQAP). Il s'agit d'intégrer dans le fonctionnement quotidien des différents services qui offrent des prestations aux citoyens et aux entreprises, une approche qualité adaptée à leur problématique et décrite dans le référentiel national de la qualité (REQAP).
Objectifs :	<ol style="list-style-type: none">1) Le Programme qualité validé et doté d'un budget permettant de conduire les actions planifiées2) Le nombre de structures publiques mises en conformité avec les 3 niveaux du CAF est atteint (selon le planning indiqué dans le PROQAP)3) Les Plans d'action "Qualité" de deux services qui offrent des prestations aux citoyens et aux entreprises élaborés et validés.4) Des indicateurs nationaux de mesure de la qualité des prestations administratives élaborés avec les structures engagées dans le PROQAP.5) Une enquête de perception des services administratifs par les citoyens réalisée.6) Des supports et mécanismes de communication sur le programme national Qualité produits et diffusés.7) 30 évaluateurs CAF formés et certifiés (niveau 1 et 2)
Principales réalisations :	<ol style="list-style-type: none">1) Un système de suivi et d'évaluation de la qualité élaboré et des indicateurs confectionnés et validés par les RQM.2) Huit entités publiques pilotes et prestations/services administratifs (secteurs de l'agriculture, des finances, de l'emploi, de la santé, services de la Douane et des municipalités, etc.) sélectionnées et analysées pour une intégration de l'approche qualité. Des plans d'action "Qualité" élaborés pour les services de la Douane et des municipalités. Un accompagnement pour la mise en place d'un plan d'action dans deux municipalités pilotes engagé.3) Des enquêtes de satisfaction conduites aussi bien auprès des citoyens (545 personnes) que des investisseurs.4) Une revue de la structure globale en charge de la qualité a été entamée à travers une analyse fonctionnelle et des évaluations de plusieurs structures au Premier Ministère (Citoyen superviseur, Bureau des Relations avec le Citoyen, Simplification des démarches administratives).

²³ Ce tableau est issu du Rapport De Revue Finale de Projet document du PNUD.



- 5) Des actions de communication ont été engagées pour assurer efficacement la conduite des changements (sites web, séries de conférences, édition de rapports et référentiels qualité, etc.) :
- Le Programme National de la Qualité des Prestations Administratives et le référentiel qualité édités et diffusés.
 - Le site web interactif (en 3 langues) www.ubm.org.tn/jawda conçu.
 - 18 communications réalisées dans le cadre d'un forum national de la qualité et de l'innovation administrative lancé au sein de l'ENA.
- 6) Une participation active et de haut niveau à des conférences régionales et nationales dont notamment des journées de l'entreprise, organisées par l'IACE (au titre des années 2009 et 2010. Le thème de 2009 étant « L'État et l'entreprise »)

Résumé Financier – Produit 1

Années	Dépenses planifiées	Dépenses exécutées	Dépenses PNUD	Dépenses partie tunisienne
2009	60 000	68 328,94	68 328,94	—
2010	154 000	81 232,03	71 174,5	10 057,53
2011	105 500	-11 506,59	- 10 731,19	775,49
2012	5 400	-	-	-
Total	324 900	138 054,38	128 772,25	10 833,02

33. Quantitativement, le **Produit 1** a connu le plus grand nombre d'actions réalisées. Le Programme National de la Qualité au sein de l'Administration Publique (**PROQAP**) constitue la colonne vertébrale de ce produit. Mais la mise en œuvre de ce programme national a souffert d'une formulation qui n'a pu bénéficier ni de suffisamment de données objectives ni d'un véritable diagnostic exhaustif. En partant de réunions avec les responsables qualité des différents départements ministériels et en reprenant les promesses du programme présidentiel, le **PROQAP** a affiché une ambition démesurée notamment au niveau du nombre d'unités à toucher sans pour autant évaluer de façon précise le budget nécessaire²⁴. Ce programme fût par la suite lancé le 23 juin 2009 à l'occasion de la journée mondiale de la **Fonction Publique**, a été édité en brochure et a été distribué à grande échelle. La mise en œuvre des axes du **PROQAP** est du ressort des différents ministères. La primature a donc un rôle de coordination, d'animation, de suivi et d'initiation du changement. Cette situation implique que la réussite de la mise en œuvre du **PROQAP** et donc du **Produit 1** relève largement de l'engagement des structures en charge de la qualité dans les différents ministères. Les moyens humains alloués à ces directions varient d'un département à l'autre et ceux-ci peuvent avoir d'autres priorités (surtout depuis la révolution). La tentative d'approfondir et d'actualiser le **PROQAP** afin d'en faire une véritable stratégie a été arrêtée par la révolution.

²⁴ Une évaluation sommaire du coût du PROQAP situe celui-ci à 3663 mdt soit beaucoup plus que l'ensemble du MODAP



Dans la mesure où la majorité des administrations tunisiennes n'a pas toujours les moyens d'accéder à des standards internationaux, l'élaboration d'un référentiel national de la qualité a constitué une avancée certaine. Mais ce référentiel risque d'encourager une approche minimaliste de la qualité et ne nous semble pas avoir reçu la publicité nécessaire.

Alors qu'il était prévu de produire des supports didactiques et des documents de vulgarisation des expériences réussies, une étude d'opportunité pour l'éventuelle mise en place d'un observatoire de la qualité et des comptes rendus des conférences annuelles sur la qualité, il semblerait que ces études et documents n'aient pas pu avoir lieu. Par ailleurs, l'unité a produit un site web interactif sur le programme **PROQAP** mais celui n'a pas été mis en ligne à cause de difficultés bureaucratiques et de problèmes de coordination avec les autres structures du ministère. Enfin, les responsables qualité au sein des structures engagées n'ont pas bénéficié de cycles de formation dans le cadre du projet **MODAP**.



2.6.2- Produit 2 : Une stratégie de développement des Ressources Humaines cohérente et intégrée est développée et des initiatives pilotes basée sur le e-Learning mis en œuvre.

34. Le tableau suivant résume l'essentiel des actions et des réalisations en rapport avec le produit 2²⁵ :

PRODUIT 2 : Une stratégie de développement des Ressources Humaines cohérente et intégrée est développée et des initiatives pilotes basée sur le e-Learning mis en œuvre.	
Description :	Introduction d'une approche innovante de la gestion des ressources humaines au sein de l'administration, basée sur le mérite et le développement des compétences.
Objectifs :	<ol style="list-style-type: none">1) Appui technique apporté dans l'élaboration d'un référentiel des métiers de la fonction publique2) Une stratégie nationale de E-Learning dans l'administration publique élaborée.3) Un noyau dur de conseillers en formation formé4) Un système d'évaluation de la performance permettant de motiver les plus méritants est mis en œuvre et utilisé dans au moins 3 institutions centrales et une institution régionale
Principales réalisations :	<ol style="list-style-type: none">1) L'élaboration d'un référentiel des métiers de la fonction publique a été initiée2) La sensibilisation au E-Learning dans l'administration publique a été assurée lors d'une conférence nationale impliquant plus d'une soixantaine de hauts cadres de la fonction publique. <p>Des difficultés ont été rencontrées dans le démarrage de ces deux initiatives compte tenu du changement qu'elles vont impliquer.</p>

Résumé Financier – Produit 2				
Années	Dépenses planifiées	Dépenses exécutées	Dépenses PNUD	Dépenses partie tunisienne
2009	40 000	13 443,67	13 443,67	-
2010	140 000	27 193,1	27 193,1	-
2011	-	-	-	-
2012	-	-	-	-
Total	180 000	40 636,77	40 636,77	-

²⁵ Ce tableau est issu du Rapport De Revue Finale de Projet document du PNUD.



35. Les réalisations et principales difficultés relatives au Produit 2 se présentent comme suit :
- L'ambition affichée par et pour ce produit était très importante. Toucher à l'élément humain et passer de l'administration du personnel au développement des ressources humaines étaient un challenge tout à fait déterminant pour l'avenir de l'administration tunisienne. Mais peu de choses ont réellement pu être faites au niveau de ce produit et l'objectif de passer à une évaluation des performances basée sur le mérite est resté lettre morte. Sur cinq activités prévues, seules deux ont pu être entamées sans être terminées : l'action 2.4.1 "Organiser un atelier sur les démarches utilisées pour développer l'apprentissage en ligne" a été effectuée. Pour l'activité 2.2 "Élaborer un référentiel des métiers de la fonction publique", seule l'action "Analyse de la situation présente et projetée" a été effectuée et son rapport a été délivré mais demeurant encore non validé. Deux **Chefs d'Équipe** ont été chargés du **Produit 2**. (i) Le 1^{er} à partir de la date de signature du programme de coopération (le 23/6/2009) jusqu'à avril 2010 où seulement le TDR ainsi que le dépouillement technique des bureaux d'études chargés d'élaborer le référentiel des métiers ont été réalisés ; (ii) le 2^{ème} **Chef d'Équipe** a été désigné "officieusement" en avril 2010 et "officiellement" en août 2010.
 - Le retard pris par l'activité du référentiel des métiers est notamment dû ²⁶:
 - au délai qu'a pris la sélection du bureau d'études dont le dépouillement a été achevé en février 2010 à cause de la non-implication des responsables du **Premier Ministère** lors de l'élaboration des cahiers des charges et du contrat.
 - à la non-implication des services du **Premier Ministère** lors de la rédaction du contrat a fait que ce dernier n'a mentionné l'exigence de la validation par le **Premier Ministère** que du dernier document.
 - au délai entre la date de signature du contrat avec le bureau d'études (12/05/2010) et sa réception par le Premier Ministère (02/06/2010).
 - à la formulation des activités a été faite par un expert privé inséré dans le programme sans implications des chefs des projets ce qui a résulté en un certain nombre de flous, discordances et incohérences.
 - Les difficultés liées à la mise en œuvre du **Produit 2** sont nombreuses. Nous citons notamment :
 - Difficultés d'ordre général :
 - La fluidité des relations avec le **PNUD** : Les responsables rencontrés regrettent un manque de communication avec le **PNUD**, celui-ci aurait signé avec un expert sans même les informer. Ils disent également attendre toujours le rapport final sur l'atelier e-learning organisé les 25 et 26 novembre 2010.
 - Les difficultés au niveau de la constitution et de la coordination de l'équipe projet : c'est le **Chef d'Équipe** qui aurait dû choisir ses collaborateurs et ce n'est pas à une note du **Ministre** d'imposer des équipes en charge d'un produit au risque de créer des problèmes de cohésion. Dans les équipes il y

²⁶ Nous nous basons ici sur un document fourni par l'équipe en charge du produit.



avait des personnes plus ou moins passives (des "spectateurs") qui n'avaient pas été choisies par le chef d'équipe ce qui débouchait sur un manque de moyens humains et une surcharge de travail sur quelques personnes alors que d'autres ne font que suivre.

- ▶ Difficultés liées au composant e-learning : Il y a un retard au niveau de la réglementation du e-learning et actuellement, la réglementation de la formation continue ne traite pas de la formation en ligne.
 - ▶ Des réticences vis-à-vis du référentiel métier : Malgré les tentatives de sensibilisation, plusieurs partenaires ne sont pas convaincu de l'utilité et des possibilités d'utiliser ce référentiel. Par ailleurs, la **Primature** a demandé à tous les ministères de désigner un responsable de l'élaboration du référentiel.
- Difficultés liées au composant référentiel métier :
- ▶ L'absence d'une réflexion préalable : Il aurait fallu mener une réflexion sur les corps de métiers et sur les statuts particuliers pour éventuellement faire fusionner ou changer quelques corps avant de faire le référentiel.
 - ▶ Des problèmes liés aux Tdr du référentiel : Les Tdr pour le référentiel métier étaient de qualité approximative et n'auraient pas bien prévu l'ampleur et le volume de travail à faire. Ces Tdr auraient été préparés par le **PNUD**. C'est ainsi que l'expert pensait qu'il allait juste assister l'administration à formuler un référentiel métier et il aurait refusé de remettre un chronogramme car cela n'était pas obligatoire dans son contrat.

Parmi les recommandations proposées, il y a lieu de noter :

- Rédiger les Tdr de toutes les activités au début du programme.
- Former les chefs d'équipes à la gestion des projets



2.6.3- Produit 3 : L'e-gov est utilisé à plus grande échelle et de manière décentralisée

36. Le tableau suivant résume l'essentiel des actions et des réalisations en rapport avec le produit 3²⁷ :

PRODUIT 3 : L'" E-Government" est utilisé à plus grande échelle et de manière décentralisée.	
Description :	Approfondissement et élargissement du processus de décentralisation et de déconcentration par l'attribution d'une plus grande responsabilité au niveau régional et local.
Objectifs :	<ol style="list-style-type: none">1) Une évaluation des sites Web publics et des services effectivement rendus à travers ces sites conduit à un résultat satisfaisant.2) Amélioration de la qualité des services publics locaux grâce à l'introduction de l'e-gov.3) Rendre conforme aux normes d'accessibilité W3C/WAI les sites Web actuels4) Élaboration d'une charte ergonomique des sites Web publics et du référentiel et du guide des bonnes pratiques,5) Conception d'un modèle pour la vérification périodique du niveau d'accessibilité des sites Web publics6) Mise en ligne des sites web : des services publics, de l'administration électronique et du serveur des formulaires.7) Organisation de la conférence de l'administration électronique.8) Élaboration des brochures et des spots de sensibilisation.
Principales réalisations :	<ol style="list-style-type: none">1) Un système de mesure et d'évaluation des sites web publics à l'échelle nationale conçu2) Un état des lieux de l'administration électronique à l'échelle locale réalisé3) Le site web de l'administration électronique conçu/revu4) Certaines composantes du plan de communication de l'administration électronique en Tunisie (la conception d'un logo de l'administration électronique, la conception et l'élaboration des brochures de l'administration électronique).5) Une conférence de l'administration électronique organisée et une quarantaine de hauts cadres sensibilisés.

²⁷ Ce tableau est issu du Rapport de Revue Finale de Projet document du PNUD.



Résumé Financier – Produit 3				
Années	Dépenses planifiées	Dépenses exécutées	Dépenses PNUD	Dépenses partie tunisienne
2009	30 000	-	-	-
2010	100 000	77 463,60	77 463,60	-
2011	43 000	31 826 ,14	-	31 826 ,14
2012	142 500	16 216,22	-	16 216,22 ²⁸
Total	315 500	125 505,96	77 463,60	48 042,36

37. L'inventaire des réalisations et principales difficultés se récapitulent comme suit :

- Au niveau du libellé du produit : Les actions prévues renvoient beaucoup plus à l'e-administration ou à l'e-service qu'à un véritable e-gov visant la participation des citoyens à la prise de décision dans un contexte démocratique.
- Faiblesse des moyens : Les moyens alloués étaient très faibles. Quelques dizaines de milliers de dinars ne pouvaient financer tout le projet de e-gov. Par ailleurs, l'unité de l'administration électronique n'était composée que de 5 à 8 personnes et manquait de moyens pour jouer pleinement son rôle de coordination, de conciliation et de suivi des différentes actions et programmes. Au vu de son budget, elle ne pouvait réellement toucher tous les aspects du e-gov. C'est ainsi par exemple que faute de moyens, la stratégie n'a pas été mise en œuvre pour le produit 311.
- Absence d'implication de certains ministères : C'est ainsi par exemple, que malgré tous les efforts consentis par l'unité d'administration électronique afin de sensibiliser les différents ministères, il y a encore quatre départements ministériels qui n'ont toujours pas de site web.
- Absence de normes ou de standards communs à toutes les municipalités susceptibles de constituer une base de départ. Chaque municipalité avait ses propres caractéristiques et points forts.
- Réticence d'une partie des bénéficiaires : certains fonctionnaires (notamment au niveau des collectivités locales) sont réticents à intégrer l'e-gov. Au-delà de la complexité technologique et des efforts de formation et d'adaptation que cela exige, l'e-administration est susceptible d'apporter une transparence, une simplification des formalités et une dématérialisation et dépersonnalisation des procédures qui ne plait pas à certains bureaucrates capables de transformer le flou et la bureaucratie en une source de rente, de pouvoir et parfois de corruption.
- Problème des coordinateurs de l'e-gov dans les ministères : En règle générale les personnes supposées coordonner l'e-gov au sein des différents ministères ne sont pas dédiées à l'e-gov. Alors que le coordinateur de l'administration électronique est supposé avoir un rattachement direct au cabinet ministériel afin d'en tirer les prérogatives nécessaires à l'accomplissement de ses missions, cette personne n'est souvent que le directeur de l'informatique ou le directeur de l'organisation et méthodes au sein du ministère en question et parfois elle n'a même pas le grade de directeur.

²⁸ Dépense entamée fin 2011.



- Problème de coordination avec d'autres ministères : Ceci a été le cas par exemple, pour le projet d'élaboration d'une charte graphique commune pour les sites web des organismes publics (l'action 321).
- Difficultés de coordination à l'intérieur même du Premier Ministère : pour une meilleure coordination au niveau du premier ministre, et de la multiplication des sites web développés par les différentes structures publiques au sein de la présidence du Gouvernement, il a été décidé de ne pas mettre en ligne les nouveaux sites y compris le site de l'administration électronique (objet de l'action 324).
- Problème de qualité des prestations externes : c'est ainsi que l'action de communication n'a pas été réalisée en totalité à cause du fait que l'agence de communication n'a pas honoré l'ensemble de ses engagements contractuels. ceci a conduit à la résiliation du contrat.
- Problème de disponibilité des compétences nationales : En Tunisie il n'y a pas beaucoup d'experts en e-gov et en administration électronique. Cette rareté (relative) des compétences et la concurrence du secteur privé font en sorte que l'administration en général et la primature en particulier ont de plus en plus de mal à attirer, à retenir et surtout à motiver les compétences qui peuvent être tentées soit par les salaires plus élevés du privé soit par l'expatriation.



2.6.4- Produit 4 : Des mécanismes d'identification des besoins exprimés par les entreprises et les citoyens développés et des réponses appropriées identifiées.

38. Le tableau suivant résume l'essentiel des actions et des réalisations en rapport avec le produit 4²⁹ :

PRODUIT 4 : Des mécanismes d'identification des besoins exprimés par les entreprises et les citoyens développés et des réponses appropriées identifiées.	
Description :	Développement de mécanismes pour l'amélioration de l'efficacité des processus administratifs.
Objectifs :	<ol style="list-style-type: none"> 1) Élaboration d'une méthodologie de positionnement de la Tunisie en matière d'environnement des affaires : différents modèles de mesure de l'environnement des affaires les plus utilisés à l'échelle internationale (ex Doing business...) examinés et une approche et une méthode appropriée qui permette d'intégrer ces modèles définie. 2) Une évaluation des performances du service citoyen superviseur engagée 3) Établissement d'un document définissant la mission, la vision et la stratégie des BRC 4) Démarrage de la mise en place du centre d'études interarabe sur la qualité de la réglementation
Principales réalisations :	<ol style="list-style-type: none"> 1) Le projet a permis la définition d'une esquisse de système de suivi et de veille du climat administratif des affaires et la réingénierie de 2 processus administratifs pilotes. 2) Une évaluation fonctionnelle du service citoyen superviseur a été élaborée et validée.

Résumé Financier – Produit 4				
Années	Dépenses planifiées	Dépenses exécutées	Dépenses PNUD	Dépenses partie tunisienne
2009	40 000	16 000	16 000	-
2010	150 000	42 189,60	20 712,33	21 477,27
2011	15 000	-	-	-
2012	32 100	-	-	-
Total	237 100	58 189,6	36 712,33	21 477,27

²⁹ Ce tableau est issu du Rapport de Revue Finale de Projet document du PNUD.



39. Ceci étant, des réalisations et difficultés observées se résument ainsi :

- Dilution des responsabilités : plusieurs structures sont concernées par la réforme et la simplification des procédures administratives. Même si chacun se veut responsable, enfin de compte il y a une dilution de la responsabilité. On pourrait dire que chacun a son rôle mais il n'y a pas de réelle coordination.
- Bureaucratie : il faudrait être attentif à ne pas être obligé de simplifier les structures en charge de "Reformater" les procédures administratives.
- "Marchandage" et réticences au changement "rationnel" de simplification procédures : malgré les arguments et les justifications apportées par le Bureau Central des Relations avec le Citoyen, la simplification de certaines procédures ne passe pas toujours par une étude scientifique ou objective. Il arrive assez souvent que cela soit soumis à d'autres considérations : le **Premier Ministère** négocie avec le Ministre de Tutelle ou la direction concernée afin d'éliminer certaines procédures ; ce qui implique des réaménagements organisationnels et humains.
- Insuffisance de communication interne et problèmes de coordination entre les différentes directions qui n'échangent pas assez sur ce qu'elles obtiennent comme résultats et informations.
- Déficit de communication en externe: même si le flux important³⁰ des requêtes et des demandes de renseignement qui parviennent aux BRC reflète, à lui seul, que le citoyen a besoin de ces structures puisqu'il les contacte de son plein gré et que personne ne l'oblige à le faire, la diversité des requêtes qui ne prennent pas en compte les spécificités des BRC montre qu'il y a un effort de communication à faire sur les prérogatives réelles de ceux-ci. En fait, le citoyen ne sait pas toujours ce que fait le bureau des relations avec les citoyens et dans certains cas il n'a pas forcément confiance dans une structure administrative qu'il ne considère pas tout à fait à son service (l'administration devrait développer son propre marketing).
- Faible motivation du personnel : les cadres du ministère souffrent de la faible reconnaissance de leurs compétences et de leurs efforts. Ceci crée des tensions en interne et en externe.
- Même si le bureau des citoyens écoute parfois des investisseurs, le mécanisme d'identification des besoins des entreprises n'a pas pu être mis en place. Le BRC assure un premier contact avec cette catégorie d'utilisateurs du service public. Il assure l'accueil, l'orientation et la prise en charge des difficultés qui peuvent se poser pour les communiquer à la cellule d'encadrement des investisseurs qui sont implantées dans les ministères (avril 2010). En outre, une cellule centrale d'encadrement des investisseurs est créée au Premier ministre et est chargée des dossiers qui demeurent non résolus après avoir épuisé toutes les tentatives auprès des cellules relevant des ministères.
- L'étude sur le dispositif du citoyen superviseur a été élaborée sous le couvert de l'action 4.2.1 : "réalisation d'une étude de diagnostic de l'organisation actuelles des administrations publiques ainsi qu'un benchmarking avec d'autres administrations de pays développés et en développement". Il va sans dire que la correspondance entre l'étude et l'action sous laquelle elle a été menée n'est que très partielle et illustre les problèmes de cohérence du produit.

³⁰ En 2011 les BRC ont reçu plus de 500 mille requêtes et demandes de renseignement.



- Difficultés à mettre en œuvre les recommandations suite à l'étude d'évaluation du citoyen superviseur : L'évaluation de la structure du citoyen superviseur avec un rapport de diagnostic de l'existant et un autre de recommandations et plan d'action a abouti à des conclusions et des recommandations tout à fait intéressantes mais qui n'ont pas été toutes mises en œuvre. Le consultant avait fixé un budget de 293 millions de Dinars pour la Réforme du processus du **Citoyen superviseur** mais vu les restrictions budgétaires il était impossible de la faire.
- Difficultés à retenir les (bons) **citoyens** superviseurs recrutés et besoin d'un nouveau souffle pour le « concept » de citoyen superviseur³¹.
- Problème technique/informatique : Le grand blocage c'est au niveau de l'application informatique du **Citoyen** superviseur qui ne permet de dégager ni des indicateurs de performance, ni de qualité perçue, ni des statistiques comparatives.
- Signalons, enfin, que l'environnement des affaires ne fait pas partie des domaines d'intervention "classiques" du **PNUD**.

³¹ Il a été notamment proposé que le citoyen superviseur puisse entamer un débat avec le responsable de l'institution visitée et que ce dispositif soit intégré à des approches plus « classiques » tels que les sondages d'opinion et les enquêtes de satisfaction des clients.



2.6.5- Produit 5 : La programmation et la gestion opérationnelle du projet MODAP est assurée³²

40. Le tableau suivant résume l'essentiel des actions et des réalisations en rapport avec le produit 5³³ :

Description :	Mise en place d'une Cellule Technique du programme MODAP (recrutement du personnel de projet) et appui apportée au projet en terme de gestion opérationnelle et de coordination avec les 4 équipes du projet.
Objectifs :	<ol style="list-style-type: none"> 1) cellule de gestion existe et est fonctionnelle 2) Les plans d'achat et de recrutement exécutés 3) Des actions de communication visant à informer l'ensemble des partenaires sur l'évolution du projet élaboré
Réalisations :	<ol style="list-style-type: none"> 1) Processus de sélection du chef de projet finalisée et équipements acquis 2) Services d'appui apportés dans le cadre du projet 3) Réunion de coordination des équipes organisées régulièrement

Résumé financier

Années	Dépenses planifiées	Dépenses exécutées	Dépenses PNUD	Dépenses partie tunisienne
2009	10 000	10 633,54	10 633,54	
2010	30 000	22 722,84	22 476,02	246,82
2011	186 300	-	-	-
2012	-	2 697,49	-	2 697,49
Total	226 300	36 053,87	33 109,56	2 944,31

41. Les réalisations et principales difficultés appellent les commentaires ci-après :

- Le chef de projet n'a pas été nommé à temps et il n'a pas pu jouer son rôle convenablement puisqu'au bout de deux mois et demi de son recrutement, il est parti suite à sa nomination à la tête de la direction générale de l'administration électronique au sein du Premier Ministère.
- Par ailleurs, l'instabilité politique qui a accompagné les événements du 14 janvier 2011 et les changements dans les portefeuilles ministériels ont engendré une certaine confusion quant à l'ancrage du projet.

³² Ce « produit » n'apparaît pas en tant que tel dans le document de base du MODAP (la convention signée entre le PNUD et le Premier Ministère). Il était présenté en tant que résultat de l'activité 4.5 avant de devenir un produit à part entière dans les documents suivants.

³³ Ce tableau est issu du Rapport de Revue Finale de Projet document du **PNUD**.



2.7 Quelques pistes pour clôturer le MODAP I

42. La démocratie et le processus démocratique constituent des opportunités pour un renouveau de l'administration et de la qualité de celle-ci. Mais l'instabilité au niveau de l'architecture gouvernementale, le manque de visibilité sur la fin de la période transitoire et les risques d'une aggravation de différentes formes de corruption sont autant de défis à relever. La modernisation de l'administration est consubstantielle de la réforme de l'État.

La définition d'une nouvelle stratégie de modernisation ou de transformation de l'administration devrait, au préalable, répondre aux questions suivantes :

- Quelles (nouvelles ?) missions pour l'administration ? Quels rapports à l'État et aux citoyens ?
 - Quels statuts, rôles et missions pour la **Primature** et pour les institutions en charge de la réforme et de la modernisation ?
 - Faut-il continuer à considérer qu'un "centre" (la **Primature**) va moderniser l'administration d' "en haut" ? faut-il considérer que la modernisation est l'affaire de tous et qu'elle doit être "décentralisée" ?
 - Faut-il inscrire la réforme administrative dans le cadre institutionnel de la gouvernance et de la lutte contre la corruption ?
 - Quelle stratégie d'intervention et quelle gestion du changement en vue d'atteindre la modernisation ?
 - Quels instruments et techniques utiliser et quelles formations et management des ressources humaines instaurer ?
43. Parmi les principaux instruments de transformation de l'administration tunisienne nous proposons de mettre en place une structure indépendante et permanente (agence) d'évaluation de la performance managériale de l'administration publique et de formulation de politiques et de propositions d'amélioration de celles-ci. Cette agence sera notamment chargée :
- d'élaborer des codes de la gouvernance publique
 - de développer une grille d'analyse et des indicateurs de gouvernance nationale et régionale
 - d'évaluer les attentes des citoyens et leurs perceptions
 - d'élaborer des études prospectives
 - d'évaluer l'offre administrative actuelle au niveau national, régional et local
 - d'évaluer la neutralité politique et idéologique de l'administration
 - de renforcer la méritocratie et de construire un nouveau système d'évaluation au sein de la fonction publique
 - de Renforcer la transparence et la redevabilité

3. Évaluation prospective du MODAP : Rôle de l'État-Puissance Publique et Transformation de l'Administration

44. De par la nature de ses modules (Produits) et compte tenu des objectifs et activités s'y rattachant, le **MODAP** demeure, principalement, un projet de sensibilisation et d'actions pilotes réalisé dans un processus continu de modernisation de l'Administration.

Quant bien même important, les concours réservés par les pouvoirs publics et par le **PNUD** pour le financement du projet ne sont pas, pour autant, suffisants pour introduire des changements significatifs dans les mécanismes de **Gouvernance et de Management Publics** pris dans leur globalité.

Bien que d'une utilité certaine, les actions réalisées dans le cadre du **MODAP** ne pouvaient, tout naturellement, couvrir tous les pré-requis, référentiels, et bonnes pratiques en matière de **Gouvernance Publique**.

Il va sans dire que l'ampleur et la portée des changements initialement envisagées, au moment de la conception du **MODAP** (avant 2011), pour les activités et services administratifs ne sauraient être similaires à celles attendues, dans cette phase de **transition**, et qui devraient être, inéluctablement, plus novatrices.

45. Force est de relever que toute **Transformation** (ou réforme) utile à opérer au sein des entités administratives suppose une définition préalable, claire, précise et pertinente du **Rôle de l'État** et des mécanismes de la **Gouvernance Publique**.

Dans leur élan révolutionnaire, les **organes de l'État** sont, dorénavant, appelés à donner aux concepts de gouvernance, de redevabilité, de transparence de création de valeur, de lutte contre la corruption et d'intégrité, ... leurs véritables "substances" et ce, conformément aux bonnes pratiques mondialement acceptées.

De nos jours, c'est autour de la redéfinition du **Rôle de l'État** qu'il y a lieu de concevoir tout projet de **Transformation de l'Administration**.

Le **MODAP** dans sa version 2013 – **MODAP 2** ou **Transformation de l'Administration** – gagne à être plus ambitieux dans sa conception que son précédent et plus sélectif dans sa mise en œuvre.

La distinction, ô combien, importante entre **l'État-Puissance Publique** et **l'État-Actionnaire** conditionne la "normalisation" de l'environnement des affaires et la réalisation des objectifs politiques, économiques, sociaux et sociétaux de la **Nouvelle Tunisie**.

En effet, **l'État-Puissance Publique** est plus que jamais, redevable d'une gouvernance et d'une transparence sans faille.

Utilisant l'agent du contribuable, le **Trésor Public** et les entités administratives qu'il finance sont tenus de recourir aux instruments de gouvernance et les outils de management les plus actuels (**PPBS, IPSAS, OPEN GOV, E-GOV...**).

Ces entités devraient assurer un service de qualité et ce, à travers des modes opératoires empruntés aux meilleures préconisations usitées et par le secteur public et par le secteur privé.

46. La **Transformation de l'Administration (MODAP 2)** devrait être en parfaite harmonie avec les nouvelles attentes des citoyens, des investisseurs à risques (locaux et étrangers), des organisations internationales concernées et de toutes les composantes de la société civile.

Un service administratif de qualité est une exigence d'un citoyen averti et dont le prix est, enfin de course, supporté par lui directement – en tant que bénéficiaire / client - ou indirectement – en tant que contribuable –.

Les fournisseurs de prestations administratives – fonctionnaires ou autres intervenants – ne sont pas exonérés de la responsabilité de bien servir le citoyen et de démontrer la "juste valeur" de la contrepartie des services rendus.

Appelés, depuis 2011, à jouer un rôle de plus en plus étendu, les **organes de l'État** ne sauraient faire supporter aux citoyens et précisément aux contribuables des coûts cachés – voire visibles -, des produits de mauvaise qualité et des services non conformes aux exigences du marché et aux attentes du citoyen.

Les soucis de pertinence économique et d'efficacité sociale devraient conduire **l'État** à identifier les meilleurs moyens, méthodes et modes de prestation de services et à élargir la gamme des opérateurs publics et privés ; centraux et régionaux et administratifs et économiques.

L'État aura, ainsi, à généraliser les dispositifs de transparence et de redevabilité à tous les agents intervenant dans la création de valeur.

L'organisation des activités des entités administratives en partenariat avec le secteur privé et la société civile favorisent l'implémentation de nouveaux systèmes de gouvernance, de communication, de contrôle et de reporting qui ne sont plus compatibles avec des supports de gestion bureaucratiques notoirement anachroniques et désuets.

47. Le système de recrutement, d'évaluation, de motivation, de promotion et de réorientation des plans de carrières des ressources humaines dont dispose l'administration n'est pas, toujours et encore, en parfaite harmonie avec les défis de qualité des prestations administratives. Les référentiels métiers, les statuts de fonction publique et les dispositifs de formation propres aux entités administratives sont à repenser avec courage, professionnalisme et conviction.

Sans l'élément essentiel représenté par les ressources humaines, aucune amélioration concrète ou modification significative dans les pratiques administratives ne s'auraient être du domaine du possible.

Tout investissement immatériel engagé dans les processus de qualité des services et tout emprunt de la technologie et de l'e-learning... non accompagnés par une refonte audacieuse - et inévitablement graduelle voire douloureuse dans certains cas - des modes de gouvernance d'une entité administrative et des systèmes de reconnaissance, de mesure, de sanction et de promotion des ressources humaines s'y rapportant risquent de n'avoir qu'un effet momentané, partiel et aucunement structurant sur le vécu de l'administration et des ses parties prenantes.

48. L'absence, au niveau de chaque entité, de plans stratégiques et opérationnels précédant la confection des liasses budgétaires annuelles ne permet point une véritable direction par objectif. Le strict respect des règles afférentes aux moyens à utiliser (contrôle procédural) ne conduit point à des situations où la réalisation des performances (contrôle par objectif) serait toujours possible. Allouer des budgets



(exprimés en titre 1 et titre 2) à "consommer" conformément à des textes réglementaires ne garantit pas toujours la réalisation des performances que seul un budget construit eu égard à des objectifs précis, datés et transparents pourrait offrir.

Si l'audit de régularité – assuré par des contrôleurs indépendants, compétents et protégés – pourrait être envisagé, l'audit de l'opportunité ne saurait être réalisable en l'absence de stratégies, de politiques, d'objectifs clairement et préalablement avoués et parfaitement partagés. Sans avoir les moyens de faire de la création de valeur une préoccupation de gouvernance, le management public risque de faire l'objet de contrôle arbitraire (inspection sans l'existence d'objectifs préalablement convenus) empêchant, en définitive, tout esprit d'initiative chez les plus brillants des acteurs de l'entité administrative.

49. La **Transformation de l'Administration** n'est pas un exercice aisé. Plusieurs considérations historique, culturelle et de résistance au changement se dressent face à tout effort de modernisation des services rendus au large public. Il est généralement accepté que les concepteurs de réformes, les plus marquantes, n'aient qu'une courte "existence" dans le système objet de **Transformation**. Pour des raisons spécifiques à ce type d'exercice, il faudrait savoir tirer profit, à temps, de ce que pourrait apporter la **Révolution** comme phénomène –nativement- de rupture utile à toute **Transformation** d'envergure à entreprendre.

Tout en fixant une vision (2020 / 2030) ambitieuse pour le devenir d'une **Tunisie**, autrement, rêvée, il revient aux réformateurs de procéder à des changements radicaux, profonds et significatifs au niveau d'entités pilotes appelées pertinemment, **Centres d'Excellence**.

Les règles, les processus, les instruments, les approches, ... les plus modernes y seront expérimentés et adoptés.

Une fois l'expérience est jugée fructueuse, un plan de redéploiement – d'abord - graduel et –ensuite- intensif pourrait être conduit pour couvrir l'ensemble des entités administratives similaires concernées.

Un hôpital, une université, une exploitation agricole, ... peuvent servir, dans un premier temps, de champs de perception, de découverte, de préconisation, d'action et d'apprentissage avant de donner lieu à un plan de mise en œuvre transversal couvrant un secteur particulier ou une branche spécifique d'activités.



4. Transformation de l'Administration ou MODAP 2 : Quelle Gouvernance du Projet et quelle approche à envisager ?

4.1 Gouvernance des structures dédiées au MODAP 2

50. Située sous la tutelle administrative et hiérarchique du **Chef de Gouvernement**, et sans emprise évidente sur les autres **organes de l'État** se trouvant, de fait, en contact direct avec les citoyens, l'**Administration** chargée de la **Réforme** risque d'être – et surtout de paraître – beaucoup plus un dispositif bureaucratique, parmi tant d'autres, que novateur aux yeux des autres parties prenantes de l'Administration.

Bien que son positionnement privilégié au sommet de l'**État** devrait conduire, en première analyse, à faire revêtir ses préconisations d'une force exécutoire certaine, ceci pourrait aussi produire, en réalité, l'effet inverse en donnant au processus d'amélioration continue la forme d'"instructions" à appliquer, par d'autres fonctionnaires, sans grande conviction voire sans aucun intérêt –ressentis -.

Par ailleurs, la réelle prise en charge par les différents gestionnaires des **organes de l'État** de nouveaux outils de direction et instruments de gestion publique reste lourdement tributaire de la bonne volonté des acteurs administratifs eux-mêmes : ceux qui sont affectés aux services rattachés au **Chef de Gouvernement** et ceux qui sont destinataires de ces nouveaux outils et instruments.

À ce niveau, la valeur des hommes est, certes, déterminante pour savoir "vendre" les nouvelles idées, face à un management usuellement bureaucratique qui risque de constituer, forcément, un frein à tout changement.

La professionnalisation et l'indépendance des organes chargés de la **Transformation de l'Administration** sont les conditions préalables à tout processus d'amélioration des prestations de services administratifs.

51. La création d'un **Centre d'Excellence, d'Expertise et de Régulation** dédié à la **Transformation de l'Administration** revêt un caractère stratégique.

L'éruption d'une **Agence** autonome et professionnelle pour la **Gouvernance Publique** est de nature à favoriser :

- Une meilleure visibilité des activités de **Transformation Administrative**,
- Une liberté responsabilisante dans l'exercice de perception, de conception, d'action, de contrôle et d'apprentissage que nécessite la **Transformation Administrative**,
- Une gestion financière appropriée, flexible et dynamique des ressources dédiées aux efforts de transformation,
- Une meilleure ouverture sur le monde extérieur et sur le savoir-faire public et privé, local et international,
- Une adaptation rapide et non "politisée" par rapport aux différents dysfonctionnements que révèlent les actions d'audits institutionnel et professionnel portant sur les activités courantes et stratégiques assurées par les

organes de l'État et l'appréciation des services administratifs telle que opérée par le **large public**,

- Un échange fructueux avec les institutions mondiales, organismes non gouvernementaux et organisations professionnelles et ce, afin de mieux saisir les attentes des citoyens,
- Un usage utile et interactif des **Technologies de l'Information et de la Communication** selon les standards les plus actuels,
- Un positionnement meilleur de la **Tunisie** dans les **dispositifs de scoring globaux**,
- Une attractivité des meilleures compétences aux structures de l'État conduisant, ainsi, à la réussite dans le processus de **Transformation de l'Administration**.

La mise en place d'une Instance dédiée à l'**E.Gov.** qui aura pour vocation première de :

- favoriser le développement et la mise en œuvre des préconisations IT propres aux entités administratives conduisant à l'**E.Gov.**
- s'ériger en un organe de régulation, de supervising et de validation de tout investissement IT à réaliser au sein de l'Administration.
- consolider les acquis et le savoir-faire dans le domaine de l'**E.Gov.**
- donner à la Tunisie une meilleure visibilité internationale en matière d'**E.Gov.**

4.2 Démarche proposée : Transform

52. La refonte des **organes de l'État** et l'amélioration continue de ses services administratifs nécessitent de la force dans la conviction et de la rigueur dans le professionnalisme.

Sans une vision claire quant au devenir du pays et sans la configuration préalable de modèles politique, économique, social, sociétal et culturel appropriés aucune **Transformation de l'Administration (MODAP 2)** n'aurait de vrais impacts significatifs et profonds sur la vie des citoyens.

Les réformes à petites doses pratiquées – en "goutte à goutte" - sur plusieurs dizaines d'années risquent de ne pas apporter des modifications conséquentes dans les services administratifs. En effet, à l'instar du nucléaire il existe une "masse critique" au dessus de laquelle aucun changement signifiant ne saurait être obtenu par le bénéficiaire du service final.

53. Par ailleurs, l'approche de **Transformation de l'Administration** devrait apporter un équilibre entre solutions fondamentales (à long et moyen termes) et les améliorations immédiates (actions pompiers).

L'expérience à démontrer que sans ce fonctionnement à deux vitesses, aucune amélioration ne saurait être convenablement perçue par les acteurs publics et par les citoyens.

Les actions fondamentales – stratégiques et "lourdes" - gagnent à être pilotées dans la perspective d'une vision partagée d'un futur prévisible des entités administratives, de leurs activités et de leurs produits.



Les actions immédiates – du type "pompiers" - visent à combler les écarts qui se manifestent entre le vécu actuel de l'administration et les référentiels des solutions finales dont la mise en œuvre effective n'est pas attendue à court terme.

54. Ceci étant dit, la **Méthodologie Transform** qu'il conviendrait d'épouser dans le cadre de **Transition Démocratique** et de **Gouvernance Publique** porte sur les livrables ci-après propre à chaque entité administrative :

- Stratégie de l'entité et stratégies opérationnelles,
- Structure et organisation,
- Processus,
- Ressources Humaines,
- Technologie,
- Information.

Elle présume l'usage de démarches liées à la conduite du changement : communication, formation et mise à niveau, modèle opérationnel et amélioration continue.

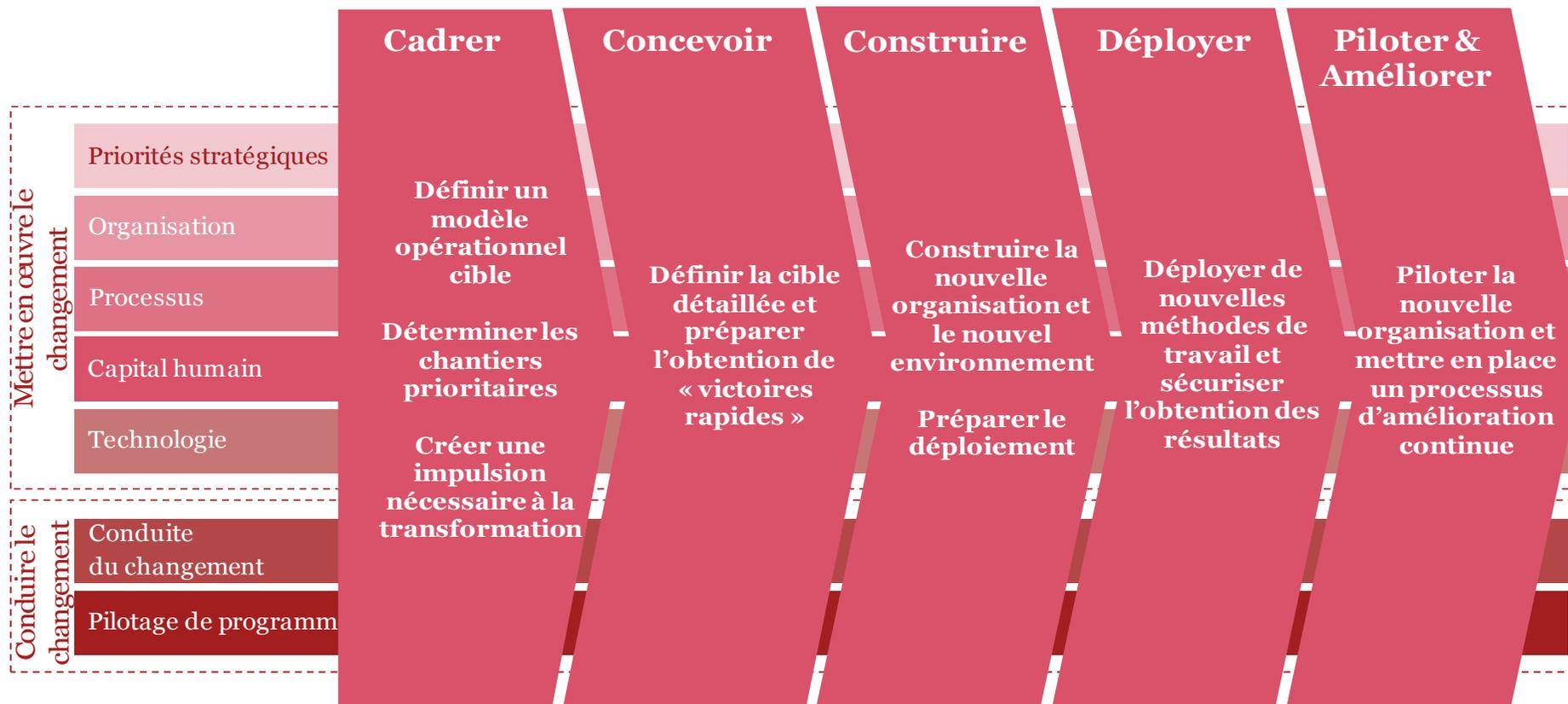
L'atteinte des objectifs de la **Transformation de l'Administration** implique, bien évidemment, le recours à une gestion intégrée du projet **Transform**.

Le schéma suivant reprend la méthodologie développée par **PwC**, à travers le monde, et qui vise à piloter et accompagner les projets de **Transformation**.

Qualifié dans le présent rapport de **Projet de Transformation de l'Administration**, le **MODAP 2** pourrait valablement s'inspirer des grandes étapes de **Transform** :

Focus méthodologique : Piloter et accompagner les projets de transformation

Transform - les grandes étapes





Liste des abréviations

AMM : Autorisation de Mise sur le Marché
ANPE : Agence Nationale de Protection de l'Environnement
BCT : Banque Centrale de Tunisie
BRC :
C.A.F. :
CMF : Conseil du Marché Financier
CNAM : Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CNRPS : Caisse Nationale de Retraite et de la Caisse de Prévoyance Sociale
CNSS : Caisse Nationale de Sécurité Sociale
ENA : École National d'Administration
EPS : Établissements publics de santé
IACE : Institut Arabe des Chefs d'Entreprises
IDE :
IFRS : International Financial Reporting Standards
IPSAS : International Public Section Accounting Standards
IT : Information Technology
MODAP : Modernisation de l'Administration Publique
OMC :
ONF :
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PPBS : Planning Program Budget System
PROQAP : Programme national de la Qualité de l'Administration Publique
REQAP : Référentiel national de la Qualité de l'Administration Publique
RQM :
SAIPH : Société Arabe des Industries Pharmaceutiques
SIPHAT : Société des Industries Pharmaceutiques
TIC : Technologie de l'Information et de la Communication