

**Du passage du gouvernement à la
gouvernance
l'expérience de l'administration publique
tunisienne**

Jamil Chaabouni
jamil.chaabouni@planet.tn

Unité de Recherche en Gestion des Entreprises
FSEG - Université de Sfax, Tunisie

**Gouvernance des Institutions et Intelligence Économique
UFC- Alger 14-16 juin 2008**

Introduction (1/3)

- Le passage du gouvernement à la gouvernance : un **changement paradigmatique**
 - dans la conception et la manière de gouverner (aspects internes)
 - au niveau des **relations** entre l'instrument de l'autorité publique (l'**administration**) et les autres parties prenantes de la **société** (Banque Mondiale, 2004)

Introduction (2/3)

- **Leviers** pour effectuer ce passage
 - Leviers **classiques** : structures, processus ...
 - Leviers **technologiques** : Technologies de l'Information et de la Communication car
 - **gouvernance** nécessite l'accès à l'**information** et l'**interaction**
 - passage d'une **conception** d'administration à celle du **service** en introduisant des **projets TIC innovants**

Introduction (3/3)

- L'objectif de cette communication : analyser pour le cas de l'administration publique tunisienne
 - le concept de réforme
 - quelques actions menées
 - quelques **leviers utilisés**
 - deux **projets TIC innovants comme leviers**
 - tirer quelques conclusions sur le passage du gouvernement à la gouvernance

Du gouvernement à la gouvernance: les référentiels théoriques (1/5)

● Rappel

- Malgré les dysfonctionnements et les dérapages, l'État reste un agent fondamental de la gouvernance des sociétés
- Transformation des Etats par des réformes
- Instrument de gouvernance auquel sont appliquées les réformes est l'administration publique (**AP**)
- AP : organisation, propre dynamique et autonomie par rapport à l'autorité politique

Du gouvernement à la gouvernance: les référentiels théoriques (2/5)

● Trois principes d'administration *selon la conception classique du gouvernement*

- **Instrumentalité**
- **Unité et idéal moniste** (centre de pouvoir unique, hiérarchie)
- **Rationalité** (autorité exercée sur la base du savoir, des normes et des procédures impersonnelles)

● *Faiblesses*

- **Rigidité** issue des systèmes hiérarchiques complexes
- impact négatif sur les **processus de décision**
- **absence de congruence** entre les attentes du citoyen et la qualité des services de l'AP

Du gouvernement à la gouvernance: les référentiels théoriques (3/5)

● *Le concept de gouvernance*

- un paradigme opposé à celui de hiérarchie : **participation, responsabilité, transparence, imputabilité** (acceptation du risque, de la divergence des intérêts et de la négociation)
- Mode de coordination et de partenariat empruntant à l'**intégration** et au **marché**
- Gouvernance supposée apporter une **efficacité supplémentaire**
- Gouvernance associée à des **réformes institutionnelles**

Du gouvernement à la gouvernance: les référentiels théoriques (4/5)

- **Logique gouvernance** nécessite :
 - L'accès à l'information
 - LA communication
 - L'interaction et la participation
- **Rôle des TIC** : soutien de la logique gouvernance
 - La transparence
 - L'accessibilité à l'information
 - L'imputabilité
 - Le réseautage
 - La participation
- **À condition**
 - Maîtrise et appropriation de la technologie par les acteurs internes et externes

Du gouvernement à la gouvernance: les référentiels théoriques (5/5)

- TIC ne véhiculent pas la gouvernance
- TIC : un élément de l'environnement propice à la gouvernance
- TIC : un outil au service de la gouvernance :
 - les projets TIC : une occasion pour introduire des changements organisationnels (caractère structurant des TIC et rôle catalyseur)
 - Développement de projets TIC en vue de réaliser des objectifs de gouvernance (information, interaction, transaction, intégration totale des prestations)

La réforme de l'AP tunisienne : entre gouvernement et gouvernance

Éléments historiques (1/2)

- Administration publique tunisienne : 1574
- XIX^{ème} siècle : réformes à faible dose oscillant entre modernisation et conservatisme
- Pouvoir centralisé exercé de manière patrimoniale
- Protectorat :
 - Héritage de la centralisation
 - Transposition du modèle bureaucratique français
 - Administration territoriale : centralisation, surveillance, méfiance et discrimination

La réforme de l'AP tunisienne

Éléments historiques (2/2)

● Après l'indépendance

- AP : un rôle central comme organe d'un Etat conçu comme l'épicentre de la société
- l'Etat réapproprié par un parti unique
- interférant dans les divers domaines
- Conséquence : administration tentaculaire et centralisée
- 1970 : AP : vecteur principale de la société, pour réaliser la transition à une économie libérale contrôlée

La réforme de l'AP tunisienne

Le concept des réformes (1/2)

Quatre caractéristiques :

- Une politique de **réformes continue**
- Une perpétuation de la **centralisation**
- Des thématiques récurrentes de la réforme apparaissent à travers les différents plans (1982-2006) (Analyse de contenu du VI^e au X^e : 58 variables dont **16 récurrentes**)
- Quelques **nouvelles thématiques** dans le XI^{ème} plan **2007-2011**

La réforme de l'AP tunisienne

Le concept des réformes (2/2)

- Les **objectifs** de la réforme : **glissement conceptuel** vers une logique de **gouvernance**
 - **nouveau rôle de l'AP** : renforcer la compétitivité du pays, veiller au respect des lois relatives à la concurrence, (XI^{ème} Plan 2007-2011) avoir un **rôle de partenaire** dans le développement, **améliorer le climat des affaires**
 - **fonctionnement** : amélioration de l'**efficacité**, **transparence**, **mise à niveau**, (XI^{ème} Plan 2007-2011) **développement de la confiance entre administration et partenaires**, principe de **l'évaluation périodique**
 - **décentralisation et déconcentration** :
 - chantier qui dure depuis 20 ans ,
 - Symptôme de continuité de la réforme dans une logique d'**accommodation progressive**

La réforme de l'AP tunisienne

Les leviers de la réforme (1/2)

5 catégories de leviers :

- **Leviers structurels** : définition des fonctions et attributions, coordination, allègement des contrôles a priori, restructuration, la création de nouvelles structures, suivi des décisions, simplification des procédures
- **Levier ressources humaine** : développement des compétences

La réforme de l'AP tunisienne

Les leviers de la réforme (2/2)

- **Levier image de l'AP** : accueil, information, qualité, rapidité, rapprochement du citoyen
- **Levier méthodes de gestion** empruntées au secteur privé
- **Levier TIC** : INSAF, ADEB, SICADE, TradeNet, (XI^{ème} Plan 2007-2011)
renforcement de l'e-gov

La réforme de l'AP tunisienne

Principales réalisations et inerties (1/3)

- L'amélioration de l'efficacité :
 - projet novateur : plan central et plans ministériels de **mise à niveau**
 - **délégation** d'attributions aux administrations régionales, **transfert** de certaines activités au **secteur privé**
- L'amélioration des rapports avec le citoyen par des **innovations institutionnelles** :
 - Création de l'institution du médiateur administratif
 - Création de l'institution du citoyen superviseur
 - création des bureaux de relations avec le citoyen

La réforme de l'AP tunisienne

Principales réalisations et inerties (2/3)

- L'amélioration de la transparence et l'imputabilité
 - Loi sur la corruption
 - **Actions pilotes** pour l'amélioration de l'accessibilité et de la transparence des services publics (déclaration des impôts en ligne, paiement en ligne ...)
 - Développement d'**applications** nationales **TIC** (INSAF, SINDA, ADEB, El Madania...)
- **Inerties** :
 - Approche top down de la réforme
 - Inerties de type structurel (centralisation, hiérarchie)
 - La persistance d'un certain **patrimonialisme**
 - Les ressources humaines et leur gestion

La réforme de l'AP tunisienne

Principales réalisations et inerties (3/3)

- **Conséquence** : combinaison de pratiques et de discours empruntant aux **deux logiques** de gouvernement et de gouvernance à la fois : **modèle hybride**
- **Catalyser le passage** à la gouvernance par l'introduction de projets innovants en **TIC**
- Projets innovants étudiés : **SICAD et TradeNet**

La réforme de l'AP tunisienne

Leviers pour réussir SICAD (1/5)

Le projet Système d'Information et de Communication Administrative **SICAD**

- objectifs du projet

- assurer une plus grande transparence des prestations administratives et des conditions de leur octroi par la mise à la disposition du citoyen d'**informations écrites et fiables** (**banque de données administrative**)
- collecter et documenter les pratiques administratives
- s'engager dans le processus de transformation des méthodes et outil de travail par l'introduction de la bureautique
- améliorer la communication (**système de communication et d'information interministériel**)
- Assurer l'accès du preneur de décisions aux banques de données et aux médias

La réforme de l'AP tunisienne

Leviers pour réussir SICAD (2/5)

- **Objectifs de SICAD** : insertion dans une logique de gouvernance
- **Mise en oeuvre du projet** :
 - mobilisation de **l'autorité politique**
 - **leviers classiques** telles que les notes circulaires et le pouvoir hiérarchique
- **Résistance de l'AP** à ce projet au stade de collecte de données
 - Raisons :
 - Perte du flou entourant les procédures et donc
 - Perte de pouvoir sur le citoyen
 - Nouvelle contrainte : délais des prestations

La réforme de l'AP tunisienne

Leviers pour réussir SICAD (3/5)

- Projet SICAD **revisité en 2002**
- Aujourd'hui plus de **1400 prestations en ligne**
- liens avec les sites des différents ministères, organismes publics
- Possibilité donnée aux visiteurs/utilisateurs d'émettre des **suggestions**

www.sicad.gov.tn



REPUBLIQUE TUNISIENNE

L' Information et la Communication @ministrative à Distance

Suggestions Aide Page precedente Premiere page Nous contacter [القنن العربي](#)

Pour avoir les informations sur une prestation, vous pouvez utiliser l'une des deux méthodes suivantes :

➤ Saisir un mot clé se rapportant à la prestation demandée

Recherche

Consultation sur
les cahiers des charges

cahier
des charges

➤ cliquer sur le nom du ministère ou du service public concerné

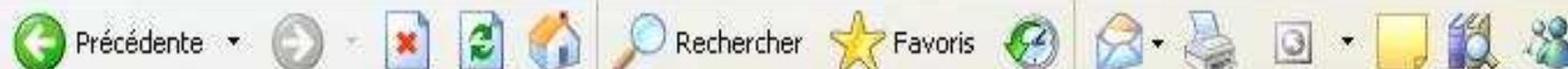
Liste des ministères **Les services publics**



- ▶ Premier Ministère
- ▶ Ministère de l'intérieur et du développement local
- ▶ Ministère de la justice et des droits de l'homme
- ▶ Ministère des affaires étrangères
- ▶ Ministère de la défense nationale
- ▶ Ministère des affaires religieuses
- ▶ Ministère de la communication et des relations avec la chambre des députés et la chambre des conseillers
- ▶ Ministère des finances
- ▶ Ministère du développement et de la coopération internationale
- ▶ Ministère du domaine de l'état et des affaires foncières
- ▶ Ministère de l'agriculture et des ressources
- ▶ Ministère du tourisme
- ▶ Ministère du commerce et de l'artisanat
- ▶ Ministère des technologies de la communication
- ▶ Ministère du transport
- ▶ Ministère des affaires de la femme, de la famille, de l'enfance et des personnes âgées
- ▶ Ministère de la culture et de la sauvegarde du patrimoine
- ▶ Ministère de la jeunesse, des sports et de l'éducation physique
- ▶ Ministère de la santé publique
- ▶ Ministère des affaires sociales, de la solidarité et des tunisiens à l'étranger
- ▶ Ministère de l'éducation et de la formation
- ▶ Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche

http://www.sicad.gov.tn/sicadxml/fr/prest25/prestf25001004001.html - Microsoft Internet Explorer

Fichier Edition Affichage Favoris Outils ?



Adresse http://www.sicad.gov.tn/sicadxml/fr/prest25/prestf25001004001.html

Google Envoyer Mes favoris 3 bloquée(s) Orthographe Traduire



L' Information et la Communication @ministrative à Distance

REPUBLIQUE TUNISIENNE

[Suggestions](#) [Aide](#) [Nous contacter](#) [Page precedente](#) [Premiere page](#) [Imprimer](#)

Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la technologie



LES MINISTERES>ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la technologie>LE MINISTERE/
Enseignement supérieur>EQUIVALENCE DES DIPLOMES ET DES TITRES

Prestation : Equivalence

Conditions	Pieces	Etapes	Lieu de depot	Lieu d obtention	Delai	References legislatives
-------------------	--------	--------	---------------	------------------	-------	-------------------------

- Que le demandeur soit de nationalité tunisienne ou naturalisé par lien parental ou conjugal
- Remplir une demande d'équivalence
- Présenter les documents

La réforme de l'AP tunisienne

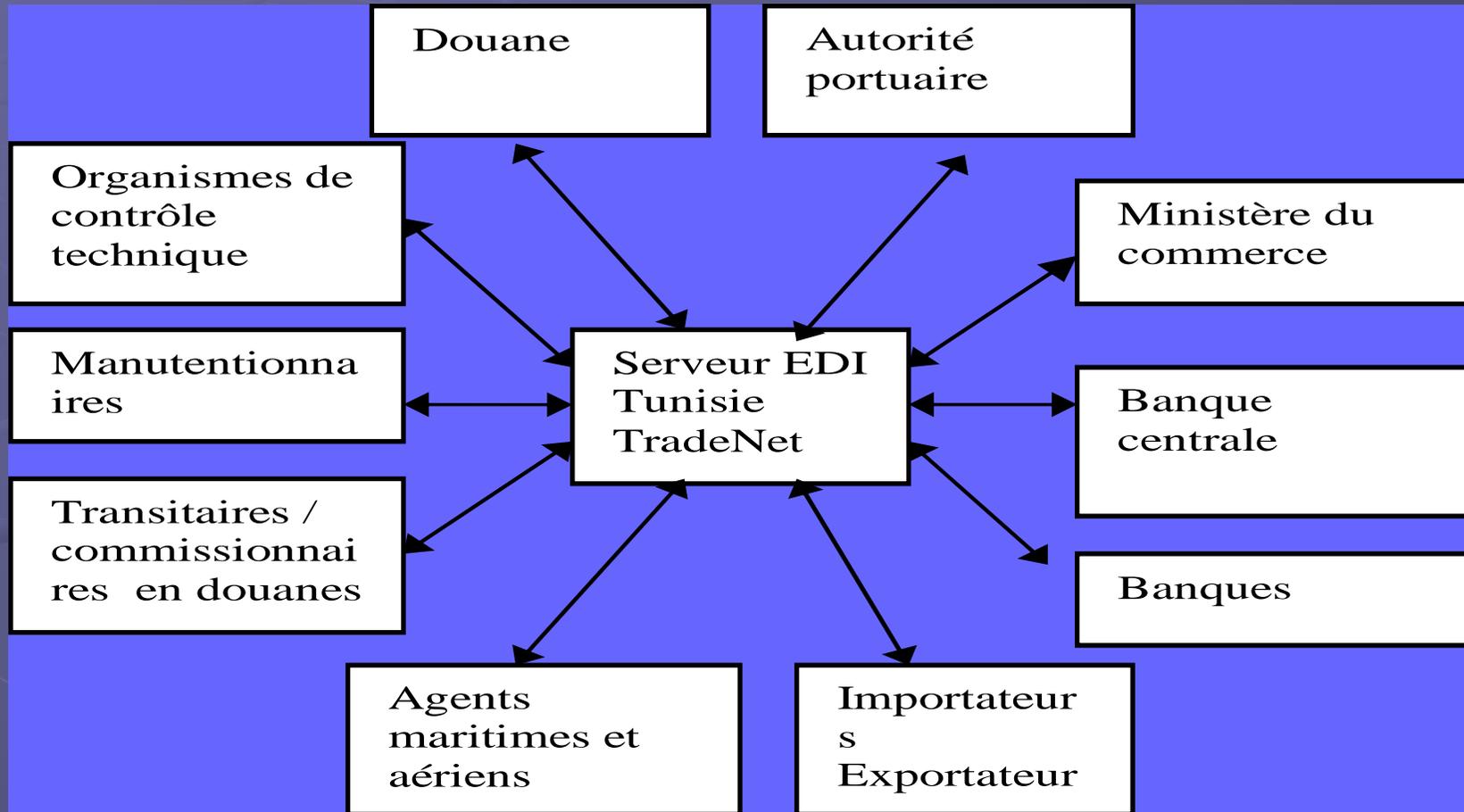
Leviers pour réussir TradeNet (1/5)

● TradeNet

- guichet unique virtuel dans le domaine du commerce extérieur devenu opérationnel à la fin de l'année 2001
- assurer des prestations de services par voie électronique et à distance en utilisant les réseaux de télécommunications
 - Traiter tous les documents et déclarations à partir du lieu de travail
 - s'informer à tout moment sur la situation de son dossier

La réforme de l'AP tunisienne

Leviers pour réussir TradeNet (2/5)



● Fig.1 : TradeNet au cœur des échanges

La réforme de l'AP tunisienne

Leviers pour réussir TradeNet (3/5)

- **TradeNet** : Phases de développement prévues :
 - l'intermédiation documentaire pour l'échange des documents de la liasse unique et du manifeste entre les intervenants
 - développement de nouveaux services de documents électroniques entre les entreprises d'un côté, les entreprises et les banques d'un autre côté
 - lancement d'une place de marché électronique B2B

La réforme de l'AP tunisienne

Leviers pour réussir TradeNet (4/5)

- **TradeNet** : objectifs du projet durant la première phase
 - améliorer la transparence des relations avec l'administration publique,
 - faciliter les transactions et la réduction des coûts,
 - réaliser des gains de temps

La réforme de l'AP tunisienne

Leviers pour réussir TradeNet (5/5)

● TradeNet : Impacts organisationnels (résultats de la recherche terrain)

- aucune modification du contenu du travail au niveau des fonctions, aucun changement dans les niveaux hiérarchiques intermédiaires
- aucun impact sur la répartition des pouvoirs de décision
- Mais une plus grande transparence

Conclusion (1/2)

- AP tunisienne : une perméabilité au changement et un potentiel d'adaptation
 - Effort continu de réforme
 - Volonté d'insertion dans une logique de gouvernance
 - Conception et mise en place **d'innovations institutionnelles et technologiques** en plus des leviers classiques
 - changements introduits à l'origine d'un apprentissage et d'accumulation de connaissances

Conclusion (2/2)

- Vitesse du changement freinée par certaines **inerties**
 - inertie structurelle
 - Privilège accordé à la réglementation comme instrument de régulation
 - centralisation héritée,
 - système de gestion des ressources humaines
 - Attitude des partenaires envers l'AP (héritage de la méfiance, mobilisation du capital relationnel)
- Nécessité d'un **accompagnement organisationnel** pour mieux réussir les projets TIC innovants
- Nécessité de **mesurer** pour évaluer les **avancées**

Merci