

L'ÉCOLE TUNISIENNE D'ADMINISTRATION ET LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN TUNISIE

L'organisation, quelles que soient les formes qu'elle puisse revêtir, d'institutions spécialisées dans la formation des fonctionnaires suppose préalablement résolue la question de leur utilité même. Or, celle-ci n'est pas évidente, car elle dépend de deux facteurs qui ne se rencontrent pas nécessairement en tous pays et en tous temps.

Le premier, essentiel, est celui de la technicité particulière de l'activité administrative. Le métier de fonctionnaire exige-t-il des aptitudes et des connaissances si spéciales qu'une formation particulière soit indispensable pour les dégager ou les acquérir ? La réponse varie évidemment suivant les services considérés et, d'une manière plus générale, suivant la conception que l'on a, à une certaine époque, du rôle de l'administration dans son ensemble. L'autre facteur est celui du nombre et de la valeur moyenne des candidats à la fonction publique ; la pénurie de candidats valables poussera à susciter des vocations en offrant aux éventuels candidats des facilités de préparation. Sur ce point encore, il n'est pas possible de formuler une solution théorique. Seul l'examen des conditions de fait existantes permettra d'aboutir à une conclusion pratique.

À supposer que l'utilité d'une formation spéciale des candidats à la fonction publique soit par hypothèse démontrée, il faudra alors créer des institutions propres à la réaliser. Les modalités en sont très variables, mais elles se ramènent à deux types essentiels : l'école de formation ou l'école de recrutement.

La première accueille les candidats à la fonction publique et les prépare à subir les épreuves des concours ou examens imposés à l'entrée des services publics. Que l'école délivre ou non des diplômes, en fait la sanction sérieuse des études est le succès à ces concours ou examens, puisque c'est lui qui conditionne l'attribution au candidat de la qualité d'agent public. Au contraire, dans l'école de recrutement, le concours ou l'examen est imposé à l'entrée même de l'établissement. Le candidat reçu a dès lors la qualité de fonctionnaire stagiaire avec les charges et les avantages qu'elle comporte ; c'est à ce titre qu'il poursuit des études dont la sanction consiste nor-

malement dans la faculté qui lui est offerte à la sortie de l'école de choisir, suivant les notes qu'il a obtenues, une fonction ou un poste plus ou moins important.

On a trop souvent tendance à considérer que cette différence technique entre les deux types d'écoles doit amener à faire un choix entre elles et à adopter une des formules en présence en rejetant l'autre. Or, le dilemme « centre de formation ou centre de recrutement » est en réalité mal posé. D'une part, il ne peut y avoir de centre de recrutement efficace sans une sérieuse sélection des élèves assurée par un concours d'entrée. Dès lors, il est indispensable que les candidats poursuivent au préalable une préparation d'autant plus efficace que le niveau du concours d'entrée est plus élevé. D'autre part, les jeunes fonctionnaires, même recrutés après un concours sérieux, ont encore à faire preuve d'aptitudes mal décelées par des épreuves de type universitaire, et à compléter leur culture générale et technique. Il est donc souhaitable qu'une fois entrés dans l'administration ils poursuivent pendant quelques années un stage de perfectionnement dont on peut confier l'organisation soit aux administrations actives, soit à un centre de recrutement. Tout au plus pourrait-on dire s'il fallait absolument choisir entre les deux formules qu'on peut concevoir l'école de formation sans l'école de recrutement en comptant que l'expérience acquise dans l'exercice quotidien de l'activité administrative parachèvera la formation déjà acquise par le fonctionnaire avant son entrée au service public, alors qu'on ne peut concevoir l'école de recrutement sans que soit assurée la valeur du concours d'entrée, sans doute que soient réunis les éléments d'une formation valable de nombreux candidats.

La solution de ce problème de la formation des fonctionnaires, déjà complexe en lui-même comme on le voit, est en outre compliquée dans la Régence par le souci, particulièrement net en matière de fonction publique, de s'inspirer étroitement des données de la pratique et du droit français. Or, ceux-ci n'ont pendant longtemps attaché à cette matière qu'un intérêt limité. Sans doute existait-il en France depuis longtemps des écoles soit de formation, soit de recrutement, destinées à faciliter le recrutement de certains agents très spécialisés tels que les techniciens des Travaux Publics, mais la nécessité n'était pas apparue d'une formation particulière des agents d'administration générale, des administrateurs au sens courant du terme. Dans un pays aux conceptions libérales où le rôle de l'Etat restait limité, il apparaissait que la formation acquise dans les Facultés de Lettres ou surtout de Droit constituait un bagage fort suffisant pour les futurs fonctionnaires, et le développement depuis longtemps réalisé de l'enseignement secondaire ou supérieur, l'encombrement croissant des professions libérales, une vieille tradition bourgeoise de respect de la fonction publique orientaient vers les concours administratifs un nombre suffisant de bacheliers, de licenciés ou de docteurs. Jusqu'en 1940, il n'existait donc en France qu'une seule institution de valeur, purement privée, l'Ecole libre des Sciences Politiques, pour assurer spécialement la préparation des candidats aux concours administratifs les plus importants.

Les événements de la guerre devaient bouleverser cet état de choses. Le désir de renouveler les cadres administratifs, le souci de réaliser ou d'affecter une démocratisation plus grande du recrutement, l'hostilité de principe des nouveaux dirigeants envers l'Université accusée, comme dans toutes les périodes de troubles, de traditionalisme excessif si ce n'est de sclérose intellectuelle amenèrent à envisager la création de nouvelles institutions (1) ; le développement du rôle de l'Etat, s'étendant chaque jour à de nouvelles tâches, venait fournir aux novateurs un argument de poids en faisant apparaître la nécessité de recruter dans la haute administration des techniciens plus que des rédacteurs. Tous ces éléments amenèrent en 1945 à une réforme d'ensemble dont tous les éléments sont étroitement liés.

En effet, on assiste alors à la création simultanée d'organismes de formation et de centres de perfectionnement ; ce sont les Instituts d'Etudes Politiques d'une part, l'Ecole Nationale d'Administration et le Centre des Hautes Etudes Administratives d'autre part, dont les tâches sont clairement précisées par l'ordonnance du 9 octobre 1945 qui a donné naissance à ces trois institutions (2). Pour permettre à ces organismes de fonctionner efficacement, car on ne saurait préparer en même temps des candidats à des emplois très différents, le même texte met fin à la multiplicité des recrutements existant jusque là. Aux cadres particuliers aux différentes administrations, l'ordonnance substitue, pour accomplir les tâches d'administration générale, deux corps communs, celui des administrateurs au sommet de la hiérarchie, celui des secrétaires d'administration qui vient constituer un rouage intermédiaire entre ce cadre supérieur et ceux des agents d'exécution.

Il n'entre pas dans le cadre de cette chronique d'étudier dans le détail ces dispositions françaises et leurs modalités d'application. Au moins fallait-il les rappeler car c'est leur mise en œuvre qui a permis de réaliser enfin en Tunisie une réforme depuis longtemps souhaitable. Celle-ci va s'inspirer de l'exemple français, car elle va viser non seulement à assurer une meilleure préparation des candidats aux concours, mais encore à veiller au perfectionnement des fonctionnaires stagiaires issus de ces concours. Sur l'un et l'autre points cependant un effort d'adaptation des dispositions françaises aux besoins et aux possibilités locales a été entrepris.

1. — PREPARATION DES CANDIDATS AUX CONCOURS ADMINISTRATIFS

Il convient de préciser tout d'abord le cadre de l'effort entrepris avant d'envisager les moyens mis en œuvre pour le réaliser et les difficultés que soulève leur application.

α) Toutes les institutions créées en France en 1945 ont pour but de mieux former une élite réduite de fonctionnaires destinée à occuper les plus hauts emplois de l'Etat. La transposition exacte de ces institutions en Tunisie ne saurait donc se justifier, car les besoins locaux sont en la matière différents.

Tout d'abord, parce qu'il n'y a pas identité de dimensions et de responsabilités entre les administrations française et tunisienne. La première est celle d'un état sans doute meurtri et affaibli par des guerres successives, mais qui compte toujours au rang des grandes nations et des pays les plus évolués. Les rouages supérieurs de la hiérarchie administrative ont à y résoudre des problèmes internationaux graves, ils ont à gérer et à contrôler sur le plan interne tout un édifice administratif très développé et très complexe. L'état tunisien est de proportions plus modestes, encore mal équipé en certains domaines et placé juridiquement sous un régime de protectorat ; les problèmes qui se posent aux degrés supérieurs de l'administration sont sans doute fort importants, mais non pas à l'échelle des problèmes français. Il n'est donc pas nécessaire de doter la Régence de tous les rouages supérieurs, de tous les grands corps en particulier qui existent en France et dont certains d'ailleurs, tels la Cour des Comptes ou, dans une mesure limitée, le Conseil d'Etat, étendent leur activité au territoire même de la Régence. Or, tous les organismes créés en France en 1945 ont pour but essentiel de former les agents des seuls degrés supérieurs de la hiérarchie et spécialement les membres de ces grands corps. A ce premier point de vue, ils seraient, si on voulait en réaliser une exacte transposition, inutiles sur le plan local.

Par contre, l'administration locale souffre en permanence, malgré de très valables exceptions, d'une pénurie de cadres supérieurs (3) et moyens de valeur qui n'existe pas en France. En effet, malgré le développement remarquable au cours des dernières années de l'enseignement secondaire, malgré la création d'un centre d'enseignement supérieur, l'Institut des Hautes Etudes, le nombre des diplômés et l'encombrement des carrières privées ne sont pas tels que l'administration soit toujours assurée de voir des candidats valables se présenter en nombre suffisant aux différents concours (4). Il faut donc multiplier les vocations à la fonction publique en facilitant la préparation des candidats à ces concours, supérieurs et moyens.

Il faudrait enfin nier l'existence en Tunisie de cadres administratifs dits traditionnels tels que le corps caïdal ou certaines catégories du personnel des administrations centrales et des Habous, pour lesquels les problèmes posés par la formation des agents sont très particuliers et évidemment sans équivalent en France. Cependant, les efforts d'amélioration du recrutement entrepris depuis quelques années dans les services modernes ne sont pas encore étendus à ces cadres traditionnels bien qu'il y ait là un élément important de la réalisation effective de la politique de développement de l'autonomie interne, d'une part, de perfectionnement économique d'autre part, entreprise par la France en Tunisie. Quoi qu'il en soit, le recrutement des cadres traditionnels reste pour l'instant soumis à des règles très particulières qui rendent malaisée l'organisation d'une formation efficace de leurs agents (4 bis).

Nous nous bornerons donc à l'examen de la formation du personnel des administrations modernes. Encore est-il nécessaire pour préciser la portée de l'effort entrepris dans ce seul domaine d'en déterminer

tout d'abord le cadre. Deux indications sont sur ce point indispensables.

Tout d'abord, il n'a pas paru nécessaire de se préoccuper de la formation des cadres inférieurs de la hiérarchie administrative. Les établissements d'enseignement primaire ou secondaire de la Régence et les écoles privées de dactylographie ou de sténotypie existant à Tunis permettent à l'administration de trouver aisément les agents dont elle a besoin à ce niveau. Ceux-ci acquièrent dans l'exercice quotidien de leurs fonctions le complément de culture technique qui peut leur être utile, sans qu'il soit besoin d'une autre formation spécialisée.

D'autre part, la formation des cadres moyens et supérieurs eux-mêmes est pour l'instant limitée à celle des agents d'administration générale. Il n'a pas paru en effet possible de créer en Tunisie d'écoles pour la formation d'agents techniques nettement spécialisés, tels que ceux des Travaux Publics ou de l'Office Postal (5). L'effort entrepris porte donc sur une meilleure formation des agents chargés des tâches d'administration générale et appartenant aux cadres supérieurs et principaux. Il va, suivant le schéma logique dont la réforme française de 1945 fournit l'exemple, porter sur deux points, la préparation des candidats aux concours, le perfectionnement des fonctionnaires stagiaires issus de ces concours.

b) Dans le cadre d'action ainsi défini, le premier facteur essentiel d'une amélioration du niveau moyen des candidats se trouve dans le développement de l'enseignement en général et spécialement de l'enseignement public en Tunisie. Depuis des années, le nombre des titulaires de diplômes secondaires, baccalauréat ou diplôme de fin d'études du Collège Sadiki, s'accroît régulièrement. Depuis 1945, la Tunisie possède aussi un établissement d'enseignement supérieur (6), l'Institut des Hautes Etudes, où l'on peut notamment poursuivre complètement depuis 1950 les études complètes de licence en droit. Il y a là un premier élément de perfectionnement des élites locales en général et des cadres administratifs en particulier dont on ne saurait trop souligner l'importance.

Il ne saurait cependant être à lui seul suffisant. En France même, bien que plusieurs milliers de licenciés sortent tous les ans des Facultés de Droit ou de Lettres, on a vu qu'il avait paru nécessaire en 1945 de créer des organismes de formation spécialisés. Les mêmes motifs justifient leur mise sur pied en Tunisie. De plus, les considérations particulières à la Régence les rendent encore plus nécessaires. L'Institut des Hautes Etudes est sous le patronage et l'influence de l'Université française ; les programmes d'enseignement y sont ceux de la métropole et seuls y sont admis en principe les titulaires du baccalauréat. Or, les programmes des concours administratifs locaux comportent nécessairement des matières locales et leurs épreuves sont ouvertes à des candidats non bacheliers (7).

Toutes ces considérations ont amené en 1949 la création de l'Ecole Tunisienne d'Administration qui est non pas exclusivement, mais essentiellement un centre de formation des candidats à la fonction publique. L'examen des dispositions qui la régissent et des condi-

tions dans lesquelles elle a fonctionné depuis sa création permettent de préciser la structure exacte de l'institution ainsi que les difficultés qui sont encore à vaincre pour assurer sa pleine efficacité.

D'une manière générale, l'Ecole a pour fonction de préparer les candidats aux emplois supérieurs et principaux de l'administration autres que ceux de caractère purement technique (8). Pour lui permettre de remplir cette tâche, les dispositions suivantes ont été adoptées en ce qui concerne les conditions de scolarité et d'enseignement.

L'Ecole accueille des élèves et des auditeurs. La distinction entre eux s'établit de la manière suivante : peuvent s'inscrire en qualité d'auditeurs tous les jeunes gens susceptible en droit de se présenter, dans un délai assez bref, aux principaux concours administratifs (9) ; les auditeurs poursuivent à l'Ecole la préparation à tel ou tel concours déterminé, ils choisissent donc parmi les divers enseignements ceux qui leur paraissent utiles à cette fin ; l'Ecole ne leur délivre aucun diplôme. Les élèves sont soumis à des conditions plus strictes : peuvent seuls acquérir cette qualité les Tunisiens titulaires d'un diplôme secondaire. Les élèves poursuivent à l'Ecole l'obtention de diplômes, plus spécialement du diplôme supérieur d'études administratives tunisiennes dont l'obtention exige trois années d'études sanctionnées par trois examens successifs. Ce diplôme supérieur est assimilé à la licence en ce qui concerne les conditions de candidature aux concours administratifs locaux.

Les voies d'accès à la fonction publique se trouvent ainsi également ouvertes aux candidats français et tunisiens. Les uns et les autres peuvent, s'ils sont dépourvus de titres universitaires, accéder aux emplois moyens ou supérieurs par le détour d'un passage par les postes secondaires au cours duquel ils peuvent perfectionner leur formation à l'Ecole ; de même, les uns et les autres, s'ils sont titulaires de diplômes secondaires, peuvent se présenter directement aux concours supérieurs après avoir, au cours de trois années d'études sanctionnées par des examens, obtenu soit une licence de l'Université française, soit le diplôme supérieur de l'Ecole.

Les programmes d'enseignement de l'Ecole, centre de préparation aux concours ou, accessoirement, lieu de délivrance d'un diplôme dont la seule utilité est de permettre à ses titulaires de se présenter aux concours supérieurs, sont donc logiquement parallèles aux programmes des épreuves des principaux concours administratifs de la Régence. Une liaison étroite est d'ailleurs maintenue entre les uns et les autres par l'intervention du Conseil de Perfectionnement de l'Ecole, qui, aux termes du décret du 3 février 1949, est obligatoirement consulté sur l'organisation de l'enseignement et des études d'une part, ainsi que sur les programmes des concours dont l'Ecole assure la préparation d'autre part (10).

La même préoccupation essentielle de préparer des candidats aux épreuves de différents concours explique la large place donnée dans les enseignements de l'Ecole, à côté des cours magistraux (11), aux

conférences ou aux travaux pratiques où, sous la direction d'un professeur, les auditeurs participent eux-mêmes à l'étude ou à l'exposé d'une question. Sur tous ces points d'ailleurs, l'Ecole Tunisienne d'Administration n'a pas véritablement innové ; elle a simplement adapté aux besoins et aux possibilités locales l'exemple français des Instituts d'Etudes Politiques.

c) Fondée sur ces bases, l'Ecole Tunisienne d'Administration connaît, au moins lorsqu'il s'agit de la section de langue française, un développement normal depuis qu'elle a commencé à fonctionner en 1949. Son personnel enseignant est recruté soit parmi les professeurs agrégés de l'enseignement supérieur ou secondaire, soit parmi les cadres supérieurs de l'administration locale. Elle est dotée d'une salle de travail qui, avec ses 2.500 ouvrages environ, constitue un instrument d'études en matière juridique ou économique déjà fort efficace. Cependant, le plein développement de l'institution a été ou est encore entravé par un certain nombre de difficultés.

La première, aujourd'hui heureusement disparue, a tenu à l'incertitude qui a longtemps persisté sur les conditions d'organisation et particulièrement sur les programmes des différents concours administratifs. La création de l'Ecole, en février 1949, n'était logiquement que le prélude d'une réforme de la fonction publique dont la création, au cours des mois suivants, des corps communs d'administrateurs et de secrétaires d'administration constituait un premier développement. Mais les textes qui ont donné naissance à ces corps ne réglaient pas les conditions dans lesquelles on pourrait dans l'avenir y accéder. Les troubles politiques des dernières années ont retardé jusqu'à une date récente la solution de cette question fondamentale. Elle est aujourd'hui apportée par deux décrets, du 15 décembre 1952 pour les administrateurs, et du 19 mars 1953 pour les secrétaires d'administration. La parution de ces textes et l'organisation qui a suivi des premiers concours de recrutement permettent aujourd'hui à l'Ecole de fonctionner dans des conditions plus efficaces.

Une deuxième difficulté subsiste encore lorsqu'il s'agit de préparer les candidats aux concours donnant accès non plus aux corps communs mais aux différents cadres particuliers des diverses administrations. Une stricte application de la Charte Flandin, qui établit le principe du parallélisme entre les modes de recrutements tunisiens et français, a conduit en effet à transporter en Tunisie tous les concours et examens administratifs particuliers existant en France. Or, en raison des dimensions relativement restreintes de l'administration tunisienne, ces épreuves particulières donnent accès à des cadres très réduits en nombre et ne peuvent être organisées qu'irrégulièrement et pour un nombre de places extrêmement limité. Il s'ensuit qu'il est impossible à l'Ecole d'assurer une préparation efficace à la plupart d'entre eux et que le nombre de candidats valables y est en conséquence le plus souvent très faible. Le remède à cet état de choses consisterait en un regroupement de ces divers concours et examens particuliers dont le nombre devrait être considérablement réduit. A tout le moins, il faudrait, si on les maintenait tous, rapprocher leurs

programmes de telle manière qu'une préparation d'ensemble puisse porter sur les principales matières et permettre ainsi à de nombreux candidats de s'y préparer efficacement. Un mouvement se dessine d'ailleurs en ce sens et plusieurs textes récents ont instauré des programmes identiques pour certaines matières figurant aux programmes des différents concours (12).

Une dernière difficulté enfin résulte de la tendance qu'ont encore trop de candidats à considérer que la préparation d'un concours même supérieur ne doit commencer que lorsque celui-ci est officiellement annoncé et peut se limiter à l'étude ou à la révision rapide des matières prévues au programme. Il n'y a pas lieu de s'inquiéter de cet état d'esprit fort compréhensible dans un pays où l'enseignement supérieur n'a pris naissance que récemment et où les concours administratifs n'ont pas été organisés régulièrement pendant de longues années. La disparition de ces causes et le maintien des épreuves des différents concours administratifs, surtout supérieurs, à un niveau élevé amèneront évidemment au cours des années prochaines les candidats à une meilleure conception de la préparation aux différents concours. On verra alors s'atténuer puis disparaître l'erreur commise encore par trop d'entre eux qui considèrent que seuls les cours portant sur les matières formellement inscrites au programme d'un concours ont une importance réelle, ou que les travaux pratiques, qui n'ont en réalité qu'une valeur complémentaire, suffisent à leur donner une formation valable.

Sous ces réserves et en dépit de ces difficultés, on peut donc considérer qu'aujourd'hui l'Ecole Tunisienne d'Administration constitue un centre de formation efficace pour les candidats à la plupart des emplois d'administration générale moyens ou supérieurs des diverses administrations de la Régence.

II. — PERFECTIONNEMENT DES FONCTIONNAIRES REÇUS AUX CONCOURS

Les candidats reçus aux concours ne deviennent pas en règle générale immédiatement fonctionnaires titulaires. Ils doivent tout d'abord accomplir un stage plus ou moins long. C'est là une règle très générale traditionnelle en France et dans de nombreux pays. Mais si elle est toujours en vigueur, sa signification et sa portée ont varié au cours des dernières années, si bien que le stage moderne tend à être très différent de ce qu'il était avant la guerre encore.

Pendant longtemps, le stage a eu simplement une valeur d'épreuve. Le concours d'entrée, disait-on, permet certes de juger des qualités intellectuelles du candidat, de sa culture générale, de ses connaissances théoriques dans un certain nombre de matières, il ne permet pas de juger véritablement l'homme. Il faut donc que l'administration puisse apprécier les qualités morales de son nouvel agent en même temps que son efficacité administrative, son aptitude à assurer un travail concret. Le plus simple pour y parvenir est de mettre le stagiaire à la tâche, de l'affecter directement à un service actif ; au bout de quelques mois ou de quelques années, on pourra alors déterminer s'il est véritablement capable ou non de faire un bon

agent public. Aucune considération pédagogique n'intervient donc dans cette conception primitive du stage, ce qui se comprend aisément à une époque où on considère, comme on l'a déjà noté, que l'exercice de la fonction administrative n'exige guère de connaissances spéciales, au moins lorsqu'il s'agit des agents d'administration générale.

Or, cette première conception s'est peu à peu avérée inefficace, si non même dangereuse. En tant que période d'essai, le stage a peu à peu perdu toute signification sérieuse, car en fait la titularisation qui le termine est devenue à peu près automatique, même lorsqu'elle reste subordonnée à un examen plus théorique que réel. Bien plus, sans plus présenter d'avantages, le stage ainsi conçu présente certains inconvénients. Tout d'abord, le jeune stagiaire se verra confier normalement, au début de sa carrière, les tâches les plus ingrates, les travaux les plus dénués d'attrait. Ils risquera donc de perdre l'intérêt qu'il pouvait porter à son métier au début même de sa carrière. A tout le moins, peut-on dire que le stage présente une valeur formative très différente pour des agents reçus au même concours suivant le service auquel ils seront affectés et les chefs hiérarchiques sous les ordres desquels ils seront placés directement. Il y a là encore un danger d'une inégalité entre les jeunes agents susceptible de décourager certains d'entre eux.

Ces préoccupations, jointes à la conception moderne que l'accomplissement efficace de la fonction administrative requiert une formation spéciale, ont conduit peu à peu à une conception du stage très différente, non plus tellement probatoire que formatrice. Dans cette nouvelle optique, le stagiaire sera astreint non plus tellement à un travail administratif concret qu'à des études de portée plus générale identiques, au moins pour l'essentiel, pour tous les agents d'un même corps. C'est à cette conception que répond la création des écoles de recrutement qui visent à compléter la culture générale ou technique des jeunes fonctionnaires stagiaires reçus aux concours.

De telles écoles existaient depuis longtemps déjà en France pour les agents des corps techniques, tels que ceux des Travaux Publics ou des Finances, mais la plus importante d'entre elles, destinée à perfectionner les seuls agents des cadres supérieurs de l'administration générale, l'Ecole Nationale d'Administration, a été créée seulement par l'ordonnance du 9 octobre 1945. Les élèves reçus après un concours qui compte parmi les plus difficiles de tous ceux existant en France y sont soumis à trois années d'études dont les deux premières au moins sont consacrées à des stages ou des enseignements de portée générale, la troisième année seulement étant consacrée à des travaux plus directement préparatoires à l'exercice d'une fonction administrative bien déterminée.

L'habitude de transposer en Tunisie les institutions françaises, particulièrement en matière de fonction publique, avait poussé à envisager la création sur place d'une semblable école de recrutement, et, à plusieurs reprises depuis la création de l'Ecole Tunisienne d'Administration, on a émis le regret qu'elle n'ait pas, dès son origine, revêtu cette forme. Sans revenir sur l'observation déjà présentée que l'Eco-

le de recrutement ne peut fonctionner dans des conditions valables que là où il existe en même temps des centres de formation efficaces, il faut souligner la difficulté qu'il y aurait à transposer sur ce point précis l'exemple français en Tunisie.

L'expérience de l'Ecole Nationale d'Administration en France constitue incontestablement un succès. On peut sans doute formuler à son encontre certaines critiques dont la principale porte en particulier sur l'incertitude où les élèves restent, pendant deux ans encore après le concours d'entrée, sur la carrière précise qui leur sera finalement offerte. Mais ces critiques, normales dans le cas d'une institution encore en pleine évolution, n'entâchent en rien sa valeur de principe. Il faut remarquer cependant que si la solution française est ainsi efficace, elle est en même temps fort coûteuse à un double point de vue. Elle exige tout d'abord des crédits importants puisque les élèves de l'Ecole sont rémunérés comme fonctionnaires stagiaires pendant trois ans sans accomplir de service effectif ; elle exige aussi, pour maintenir les enseignements à un haut niveau, des collaborateurs de haute qualité et en grand nombre. Or, sur ces deux points, les ressources de la Tunisie sont très inférieures. La situation de la Tunisie se prête mal à un accroissement des charges budgétaires et le nombre des collaborateurs susceptibles de donner des enseignements de niveau supérieur n'est pas tel qu'on puisse prévoir l'organisation poussée de cours de perfectionnement venant compléter et développer les cours de formation déjà donnés à l'Ecole par ces collaborateurs.

Enfin, à supposer que l'on dispose sur place des ressources nécessaires pour le faire, peut-être serait-il abusif cependant d'instituer ici l'analogue de l'Ecole française. Les frais de tous ordres qu'entraîne le fonctionnement de celle-ci se justifient lorsqu'il s'agit de former des fonctionnaires placés au sommet de la hiérarchie et, en particulier, les membres de ces grands corps qui auront, dès le début de leur carrière, à assumer de lourdes responsabilités. Encore une fois, quelle que soit l'importance des tâches assumées par les fonctionnaires locaux, elles ne sont cependant pas du même ordre et ne justifient pas une formation aussi complète.

La nouvelle conception du stage tend cependant à pénétrer en Tunisie sous des formes plus modestes. Les solutions adoptées sont d'ailleurs différentes suivant qu'il s'agit du cadre supérieur des administrateurs du Gouvernement Tunisien, ou des autres cadres administratifs, supérieurs ou moyens, existant dans la Régence.

Le cadre des administrateurs groupe les agents supérieurs d'administration générale. La qualité du recrutement y est donc particulièrement importante. Aussi le législateur et le gouvernement tunisiens ont-ils multiplié les précautions pour l'assurer. Le concours d'accès à ce cadre est sans doute, sous sa forme actuelle, le plus difficile des concours locaux ; le candidat reçu doit encore cependant subir, pendant trois années, un stage en qualité d'attaché d'administration avant de devenir administrateur du Gouvernement Tunisien. Ce stage est conçu de manière à ce que les nouveaux agents puissent compléter leur formation, dans le cadre d'une organisation

qui reste adaptée aux besoins et aux moyens locaux. L'économie générale en est la suivante :

Les attachés d'administration, c'est-à-dire les administrateurs stagiaires, sont affectés directement à l'administration active, mais les trois années de leur stage sont aménagées de manière à ce qu'ils puissent, tout en rendant déjà des services à l'administration, compléter leur culture générale et technique. Deux dispositions essentielles sont prévues à cette fin.

Tout d'abord, le stage comporte le passage par différents services. Pendant les deux premières années, le stagiaire accomplira trois périodes de 8 mois dans trois services différents, dont au moins un extérieur. Dans la dernière année enfin, il sera affecté à l'administration dans laquelle il poursuivra en principe sa carrière. Cette première disposition permettra au stagiaire de connaître la marche de diverses administrations, de mieux comprendre les problèmes posés à chacune d'entre elles, la nécessité d'une coordination entre toutes. Elle évitera ainsi que le stagiaire ne se confine au début de sa carrière dans un horizon trop étroit ou prenne des habitudes trop contraignantes.

En outre, le stagiaire devra suivre, en dehors de son travail administratif, un certain nombre de cours, conférences ou travaux pratiques dans les établissements d'enseignement supérieur de la Régence. Il gardera ainsi le contact avec le milieu universitaire et pourra compléter sa culture ou poursuivre des études déjà entreprises.

Pour assurer l'efficacité de cet ensemble de dispositions, le stagiaire reste placé jusqu'à sa titularisation si ce n'est sous l'autorité, du moins sous le contrôle d'un jury de stage identique pour tous. Celui-ci surveille le fonctionnement normal des stages et fait subir, en fin de deuxième année, un examen de l'issue duquel dépend l'affectation définitive du stagiaire. On échappe ainsi également à l'inconvénient signalé du système précédent qui faisait que l'efficacité du stage et les notes données au nouvel agent variaient considérablement suivant le chef hiérarchique sous les ordres duquel il était directement placé.

* * *

Losqu'il s'agit par contre des autres cadres administratifs, soit communs aux diverses administrations, soit particuliers à chacune d'entre elles, les progrès réalisés sont encore très limités.

En ce qui concerne les secrétaires d'administration, l'arrêté secretarial du 18 juillet 1953 prévoit simplement que leur titularisation ne peut être prononcée qu'après un stage d'un an, accompli dans l'administration active, et après avis d'une commission de deux membres désignés par le Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien. Sous la réserve de l'intervention de cette commission qui évitera les inégalités entre les notes données par des chefs de service différents, c'est donc l'ancienne conception du stage qui prévaut encore. Là aussi, on s'est évidemment inspiré de la solution française ; mais peut-être eût-il fallu s'en écarter en imaginant ici un système de stage plus complet que dans la métropole pour ces secrétaires d'administration. Ce cadre doit, en effet, constituer statutairement l'échelon

intermédiaire entre les administrateurs d'un côté, les agents d'exécution de l'autre. Il doit donc être constitué d'agents ayant déjà une formation sérieuse. En France, la qualité du recrutement est assurée par le très grand nombre de candidats bacheliers ou même licenciés ; il n'est plus nécessaire, dès lors, de compléter encore, par un stage de formation systématiquement organisé, la formation d'agents de rang moyen. En Tunisie, où le nombre des diplômés est beaucoup moins grand, le concours d'entrée n'aura pas, quoi qu'on fasse, la même valeur de sélection. Peut-être serait-il en conséquence souhaitable de compléter la formation des nouveaux agents au cours de la période de stage. Il ne saurait s'agir cependant que d'une formule assez souple, inspirée, à un échelon inférieur, des dispositions prises en ce qui concerne les attachés d'administration.

En ce qui concerne enfin les cadres particuliers aux diverses administrations, aucun effort systématique de réorganisation des stages n'a encore été entrepris, pour une double raison. La première est que la plupart des administrations restent si ce n'est attachées, du moins fidèles à la conception primitive du stage qui est la seule qu'elles connaissent et n'envisagent pas la nécessité de la modifier. La seconde est que les rares administrations qui songent à assurer la formation de leurs stagiaires sont jalouses de leur autonomie, au point d'éviter en la matière toute collaboration de l'Ecole Tunisienne d'Administration aussi bien que des professeurs spécialistes de certaines matières, quand ils n'appartiennent pas à leur propre hiérarchie. C'est ainsi qu'on fait à Tunis des cours de droit ou d'économie politique, sans le concours, ou même le conseil des professeurs ou agrégés des Facultés de Droit en fonctions dans la Régence.

Les bases d'une réforme d'ensemble sont cependant, ici encore, posées par le décret du 3 février 1949 constituant l'Ecole Tunisienne d'Administration. L'article 2 de ce texte prévoit en effet que « l'Ecole organise les stages et assure le perfectionnement des fonctionnaires stagiaires ». C'est sur la base de ce texte qu'une collaboration efficace a été instaurée entre l'administration active et l'Ecole pour assurer l'organisation des stages des attachés d'administration (13).

Il n'est pas encore possible de tirer les conclusions de l'expérience qui vient d'être entreprise en ce qui concerne les attachés d'administration. On peut penser cependant que ce nouveau régime des stages permettra d'éviter à peu près tous les inconvénients du système précédent et présentera une réelle efficacité. S'il en est ainsi, il sera alors souhaitable de le perfectionner encore en ce qui concerne cette première catégorie d'agents et de l'étendre aussi à d'autres catégories.

Dans la mesure où cette vue se réalisera, l'Ecole Tunisienne d'Administration verra son rôle s'étendre en ce domaine, conformément aux dispositions légales. Elle tendra alors à acquérir, en dehors de sa première qualité d'école de formation, celle d'une école de recrutement, adaptée aux conditions locales. On ne saurait s'étonner que ce caractère soit encore peu accusé, et que l'Ecole n'ait encore joué jusqu'à maintenant qu'un rôle réduit dans l'organisation des stages. On a déjà noté qu'une formation complète des fonctionnaires exige

tout d'abord une préparation sérieuse des candidats aux concours, ensuite un perfectionnement des candidats reçus à ces concours. Les deux tâches étant confiées à l'Ecole Tunisienne d'Administration, il était indispensable qu'elle soit tout d'abord en état de remplir efficacement la première avant d'aborder la seconde. En tant que centre de formation, l'Ecole Tunisienne d'Administration fonctionne maintenant dans des conditions normales ; les années prochaines devront voir logiquement se développer son rôle de centre de perfectionnement. Il n'est pas inconcevable d'ailleurs que ce développement impose un jour l'éclatement de l'institution en deux organismes distincts, comme le sont en France les instituts d'études politiques et l'Ecole Nationale d'Administration. Mais il serait prématuré de prendre parti sur ce point dès maintenant.

La même préoccupation d'aborder l'une après l'autre les tâches qui se complètent logiquement explique que rien encore d'équivalent au Centre des Hautes Etudes administratives, qui existe en France, n'ait été créé en Tunisie. Cette dernière institution a pour but d'assurer un développement de la culture de fonctionnaires déjà mûrs et investis de fonctions importantes. Elle permet, au cours de ses sessions, à un certain nombre d'entre eux de confronter leurs vues, d'envisager en commun les grands problèmes qui se posent à l'heure actuelle à tous les fonctionnaires de rang élevé ; elle leur permet aussi de prendre contact avec des personnalités non administratives, dirigeants ou membres importants d'entreprises privées. Là encore, sous la forme qu'il revêt en France, un tel centre exige des frais de fonctionnement élevés et n'est guère concevable qu'à Paris même. On peut cependant concevoir sur place une organisation plus modeste, sous la forme par exemple de réunions d'études qui de temps à autre grouperaient un certain nombre de fonctionnaires ou de représentants des entreprises privées pour étudier les problèmes importants de l'heure. Un premier sondage a fait apparaître l'intérêt que beaucoup des personnalités consultées attacheraient à la réalisation de cette idée. Mais le souci d'accomplir tout d'abord les tâches les plus urgentes ne l'a pas encore permise.

D'une manière générale, on peut donc considérer qu'à l'heure actuelle tous les éléments d'une bonne formation des fonctionnaires locaux sont réunis, ou en passe de l'être. L'école fonctionne dès maintenant de façon efficace comme centre de préparation ; elle commence à assurer le perfectionnement des fonctionnaires stagiaires ; elle pourra contribuer demain à l'instauration d'un centre d'études politiques et administratives. On ne saurait cependant considérer que le problème de la qualité du recrutement administratif en Tunisie est pleinement résolu. Il faut encore pour qu'il le soit effectivement que l'effort entrepris soit poursuivi pendant plusieurs années. Or, cette continuité ne peut être assurée que si le rouage central de la nouvelle organisation, c'est-à-dire l'Ecole Tunisienne d'Administration, continue à bénéficier des appuis qui lui sont indispensables.

Celui des candidats à la fonction publique tout d'abord, qui doivent de plus en plus acquérir la notion que la préparation d'un concours administratif supérieur ou même moyen est une œuvre de longue ha-

leine qui peut, si le candidat n'a pas déjà une culture supérieure sérieuse, requérir plusieurs années.

Celui des administrations ensuite, qui doivent considérer que l'Ecole est un instrument mis à leur disposition pour faciliter un meilleur recrutement de leurs agents, et non pas un organisme susceptible d'empiéter indûment sur le domaine légitime de leur autorité en cette matière.

Celui de l'opinion publique enfin, qui doit cesser d'envisager le problème de la fonction publique en Tunisie comme essentiellement politique. Cette conception a engendré en la matière une incertitude sur les conditions du recrutement des fonctionnaires en Tunisie qui est en grande partie à la source des difficultés soulevées en ce domaine depuis plusieurs années. Ce n'est que dans la mesure où l'on considérera que cette question de la fonction publique, est en Tunisie comme partout ailleurs, essentiellement technique, que l'on pourra s'efforcer d'aboutir par un travail concret à des résultats efficaces. Du jour où, à la suite de cet effort, on pourra affirmer que, d'une part, l'Administration ne recrute que des candidats valables, que, d'autre part, tout candidat valable quel qu'il soit peut efficacement courir sa chance à l'entrée de la carrière administrative, le problème politique de la fonction publique sera en grande partie résolu.

J. CHATELAIN.

NOTES

- (1) Ces préoccupations apparaissent dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires. On y lit que « la formation des jeunes gens qui se destinent à ces cadres (supérieurs) est incomplète ; l'Ecole libre des Sciences politiques est présentement seule à offrir un ensemble systématique de cours et conférences préparant aux hautes fonctions publiques ; elle n'est guère accessible qu'à des étudiants aisés résidant à Paris. Nos universités ne donnent pas une place suffisante à l'enseignement des sciences politiques et sociales... »
- (2) Voir l'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 octobre 1945 : « les instituts d'études politiques ont pour mission de donner à des étudiants, qu'ils se destinent ou non à la fonction publique, une culture politique ou administrative générale... L'Ecole Nationale d'Administration a une tâche très différente ; c'est elle qui doit pourvoir aux emplois de début des corps de hauts fonctionnaires... Elle est un établissement d'application qui rassemble sous une même discipline des élèves déjà formés, soit par l'enseignement supérieur et notamment par les instituts (d'études politiques), soit par les fonctions administratives qu'ils auront exercées auparavant... Le Centre des Hautes Etudes Administratives a pour mission de donner une formation complémentaire à des fonctionnaires déjà mûris par l'expérience et même, exceptionnellement, à des hommes ayant fait leurs preuves dans des activités privées et que l'Etat jugera bon d'appeler à son service... »
- (3) Etant entendu que ces cadres supérieurs locaux sont plus limités que ceux de la France et n'embrassent pas un champ d'activité aussi étendu.
- (4) C'est ainsi que les derniers concours de recrutement des économistes et receveurs des hôpitaux, des secrétaires-receveurs municipaux, des sous-chefs de bureau...

de la Municipalité de Tunis, des attachés d'administration du Gouvernement Tunisien, n'ont pas permis, faute d'un nombre suffisant de candidats, soit français, soit tunisiens, de pourvoir à tous les postes mis au concours.

- (4 bis) La section de langue arabe de l'Ecole Tunisienne d'Administration s'efforce de donner cette formation. Mais l'incertitude qui règne sur les conditions de recrutement dans les corps traditionnels aussi bien que la formation spéciale des élèves de cette section, tous issus de la Grande Mosquée, rendent très difficile dans ce domaine la tâche de l'Ecole. Ces deux problèmes, du recrutement dans les corps traditionnels et du rôle pédagogique de la Grande Mosquée, mériteraient une étude particulière, qui déborderait cependant le cadre de cette chronique. Il fallait au moins souligner leur existence et leur importance. Aussi longtemps qu'ils n'auront pas été clairement posés et résolus, il sera impossible à un organisme quelconque d'assurer une formation véritablement efficace des fonctionnaires des cadres traditionnels. Il est donc inutile d'alourdir cette chronique en envisageant plus longtemps les efforts qui ont pu être tentés dans ce domaine et en s'étendant spécialement sur les conditions de fonctionnement de la section de langue arabe de l'Ecole Tunisienne d'Administration, malgré l'intérêt et la gravité des problèmes qu'il soulève sur les divers plans humain, politique ou pédagogique.
- (5) Il faut cependant souligner que l'organisation d'une préparation des cadres moyens de ces administrations techniques pourrait peut-être envisagée avec le concours des membres de l'enseignement public, et spécialement du personnel enseignant des collèges techniques, et celui des cadres supérieurs de la Direction des Travaux Publics ou de l'Office Postal. Il est certain d'ailleurs qu'elle poserait des problèmes très différents, sur le plan pédagogique, de ceux soulevés par la formation des cadres d'administration générale.
- (6) Il faut rappeler cependant qu'existaient depuis 1911 une école supérieure de langue et de littérature arabe qui constituait elle-même un développement du cours public d'arabe (fondé en 1884, et depuis 1922 un centre d'études juridiques fondé grâce au dévouement, longtemps bénévole, d'un certain nombre de personnalités locales.
- (7) Suivant l'exemple français, les jeunes gens non titulaires de diplômes universitaires peuvent, s'ils répondent à certaines conditions d'âge et d'ancienneté de services dans l'administration tunisienne, se présenter à la plupart des concours locaux, et notamment à ceux d'administrateurs ou de secrétaires d'administration du Gouvernement Tunisien.
- (8) Le décret du 3 février 1949 précise ainsi les tâches de l'Ecole : « Elle a pour premier objet de donner aux jeunes tunisiens qui se destinent à la fonction publique une formation générale de base en matière administrative... (Art. 1).
 • L'école assure en outre la préparation pratique de tous les candidats aux concours donnant accès aux emplois des cadres supérieurs et principaux de l'administration générale, des services économiques et sociaux et des régies financières. Elle organise les stages et assure le perfectionnement des fonctionnaires stagiaires. (Art. 2). »
- (9) Peuvent en principe s'inscrire à l'Ecole les candidats, soit titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires, soit justifiant de deux années de services, à un titre quelconque, dans l'administration tunisienne. Ce principe peut souffrir des exceptions dans les cas où une préparation spéciale est ouverte pour la préparation à un concours où les conditions de candidature sont différentes de celles normalement en vigueur.
- (10) La composition même de ce Conseil de Perfectionnement, où figurent à la fois des représentants des diverses institutions d'enseignement et de hauts fonctionnaires, traduit bien la préoccupation du législateur de faire de l'Ecole Tunisienne d'Administration un organisme intermédiaire entre l'Université et l'Administration.
- (11) Il est à noter que les cours magistraux sont pour partie confondus avec ceux de licence en droit, professés à l'Institut des Hautes Etudes. Les élèves et auditeurs de l'Ecole sont en effet admis à suivre un certain nombre de ceux-ci. En contre partie, les étudiants de l'Institut des Hautes Etudes sont admis à suivre cer-

tains cours de l'Ecole. Il y a là pour une institution aussi jeune que l'Ecole une garantie sérieuse de la valeur de son enseignement, puisque l'Institut bénéficie du patronage de l'Université de Paris, et est doté d'un personnel appartenant aux cadres métropolitains de l'enseignement supérieur.

- (12) Voir sur ce point notre chronique législative : « Le recrutement des fonctionnaires en Tunisie », dans le numéro 3 de la « Revue Tunisienne de Droit ».
- (13) Dès maintenant, l'Ecole Tunisienne d'Administration participe directement à l'organisation effective du système de stages prévu. Tout d'abord, parce que le Directeur de l'Ecole est membre du jury de stage, ensuite parce qu'un certain nombre de cours et d'exercices auxquels sont astreints les stagiaires en dehors de leur travail administratif ont lieu directement à l'Ecole ; enfin, le Directeur de l'Ecole s'est vu confier par le jury de stage, réuni après le premier concours de recrutement des attachés d'administration, le soin de suivre les stagiaires entre ses réunions.