

L'ADMINISTRATION DANS LE SYSTÈME POLITIQUE TUNISIEN

Dans un pays en voie de développement, les recherches concernant l'administration se révèlent, sous plusieurs rapports, plus difficiles que dans une nation industrielle occidentale. Les informations écrites concernant l'administration dont dispose le chercheur sont souvent peu nombreuses ou de qualité douteuse. Selon la constellation politique, il est souvent difficile d'avoir accès à l'information nécessaire; le plus souvent, le régime au pouvoir tient à ce que seules les informations qu'il considère comme favorables et positives parviennent à la connaissance du public. Dans de nombreux pays en voie de développement, les problèmes liés à l'administration ne sont pas encore étudiés scientifiquement ou, parfois, la science administrative locale en est encore à ses débuts. Dans de nombreux pays en voie de développement, il n'existe même pas de traités consacrés aux données administratives élémentaires; ils doivent être remplacés par des ouvrages qui se rapportent exclusivement ou en grande partie à des conditions européennes. Il est naturel que ces circonstances rendent également difficile le travail du chercheur étranger.

Enfin, il s'agit encore — et c'est un problème difficile — de trouver une méthode scientifique adéquate. Même dans les pays de l'Europe continentale, la manière purement juridique d'étudier les problèmes de l'administration publique s'est révélée insuffisante; dans les pays en voie de développement, l'approche juridique est encore moins satisfaisante. Souvent les textes de lois ont été repris de l'ancienne puissance coloniale ou inspirés de modèles européens. Cet état de choses a pour effet que l'écart entre la norme juridique et la réalité est sensiblement plus grand que dans les pays industrialisés. Il semble que les méthodes scientifiques à appliquer dans les recherches consacrées à l'administration et qui conviennent aux conditions que l'on rencontre dans les pays en voie de développement doivent encore être trouvées (1).

(1) Dans son livre *Verwaltung und Einheitspartei in Tunesien. Unter besonderer Berücksichtigung des Genossenschaftswesens* (Zurich, Verlag Europa, 1968, 246 p.), l'auteur du présent article a appliqué à l'analyse du système administratif tunisien les deux modèles « Agraria » et « Industria », de Fred W. Riggs, célèbre théoricien américain des administrations publiques du Tiers-Monde (voir Riggs, *Agraria and Industria, Toward a Typology of Comparative Administration*; in SIFFIN (éditeur), *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington, Ind., U.S.A., 1957, p. 23-116). L'un des deux modèles décrit l'administration publique dans une société agraire et l'autre dans une société industrielle. La situation administrative en Tunisie, mélange des éléments d'« Agraria », et de ceux d'« Industria », peut s'expliquer et s'analyser dans les termes de ces deux modèles.

Le présent article n'a pas pour but de s'étendre sur le problème des méthodes à suivre mais, autant que possible, et malgré les difficultés que l'on rencontre pour se procurer les informations suffisantes, il se propose de mettre en relief les aspects de l'administration publique en Tunisie qui nous paraissent caractéristiques pour un pays en voie de développement.

I. — L'INSTABILITE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Par rapport à d'autres pays en voie de développement, la Tunisie possède une stabilité politique incontestable, ce qui contraste avec une instabilité des structures administratives assez notoire. L'administration tunisienne présente un degré d'instabilité sensiblement plus grand que les administrations des pays industrialisés. Dans les lignes qui suivent, nous nous proposons de passer en revue quelques aspects de l'instabilité administrative, sans nous attarder toutefois aux facteurs politiques, économiques, techniques ou personnels qui ont amené ou qui amènent les nombreuses transformations de l'administration. Il ne nous est pas possible non plus d'analyser dans le cadre de cet article les rapports éventuels entre la stabilité politique et l'instabilité administrative.

Il est évident que l'autonomie interne et l'obtention de l'indépendance dans les années 1955/56 devaient occasionner des bouleversements considérables à l'intérieur de l'administration. La distinction entre les organes d'un Etat protecteur et ceux d'un Etat protégé avait perdu sa signification. Dans la province, les 37 *caïdats* (circonscriptions de l'administration indigène) et les 19 *contrôles civils* (circonscriptions de l'administration du Protectorat) furent remplacés par 14, plus tard par 13 Gouvernorats. De nouveaux ministères furent créés dans la capitale Tunis; ils devaient faire face aux exigences nécessitées par la souveraineté nouvellement acquise (défense nationale, affaires étrangères). Le nombre des ministères, appelés secrétariats d'Etat depuis la proclamation de la République en 1957, passa tout d'abord de 11 à 15. Les dix premières années de l'indépendance, un certain nombre de Secrétariats d'Etat changèrent de nom, furent regroupés ou fusionnèrent, parfois plusieurs fois (2). Surtout en 1961, le passage à la politique de planification générale exerça une influence sur la constellation des ministères. Le 12 novembre 1964, les départements des finances/développement, de l'agriculture et de l'industrie/commerce furent intégrés comme sous-secrétariats d'Etat au gigantesque secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale. Le chef du S.E.P.E.N., Ahmed Ben Salah, se chargea encore en 1968 de la direction du ministère de l'éducation nationale. Ainsi quatre ministères-clefs sont aujourd'hui réunis sous forme d'union personnelle. Ce sont plutôt les départements sans rapports directs avec les problèmes sociaux et les problèmes de politique économique (justice, P.T.T., défense nationale, etc.) qui n'ont pas changé de nom, n'ont pas fusionné ou n'ont pas été regroupés.

(2) Voir GERMANN. *op. cit.*, p. 208, note 4.

Aux différentes réorganisations qui concernent l'existence de tout un ministère, s'ajoutent les réorganisations *intra-ministérielles* qui ont pour objet la création, la suppression, les compétences, la dénomination ou les services extérieurs de différentes directions ou sections, de différents bureaux ou commissions. Il semble que ces réorganisations intra-ministérielles se soient multipliées dernièrement, parallèlement aux mesures de rationalisation. Il est prévu de « redéfinir les attributions de chaque secrétariat d'Etat » (3). Le sous-secrétariat d'Etat à l'agriculture, par exemple, a subi en 1963 et en 1965 des modifications importantes de ses services extérieurs; il a été complété en 1966 par l'*Office de l'élevage et des pâturages* et le *Bureau de contrôle des unités coopératives de production du nord*. L'organisation actuelle de ce sous-secrétariat résulte d'une circulaire du 1^{er} janvier 1968 (4). Le secrétariat d'Etat aux affaires étrangères (5) ainsi que les services de la sûreté nationale du secrétariat d'Etat à l'intérieur ont subi de profondes transformations; ces derniers ont été réunis en une *direction générale de la sûreté nationale* (6). Au mois d'octobre 1967, le secrétariat d'Etat à la présidence (7) et, au mois de février 1968, le secrétariat d'Etat aux P.T.T. (8) ont été réorganisés.

La division du territoire en circonscriptions administratives est généralement très stable dans les pays industrialisés, en Suisse par exemple. En Tunisie, au contraire, les structures administratives régionales et locales que le pays s'était données après l'obtention de l'indépendance n'ont pas été définitives. En 1959, le gouvernorat de Tozeur a été incorporé à celui de Gafsa. Le gouvernorat de Tunis a été réduit en 1965 à la capitale et à ses banlieues. En même temps, on a réuni le poste du gouverneur de Tunis à celui du maire de Tunis. Deux gouvernorats ont modifié leur nom (Jendouba, Nabeul). Le chef-lieu du gouvernorat de Nabeul se trouvait d'abord à Nabeul; il a été ensuite déplacé à Grombalia pour revenir finalement à Nabeul. Tout d'abord, les gouvernorats de Sousse et de Kairouan, puis ceux de Sousse et de Nabeul ont été réunis sous la direction d'un seul gouverneur.

Dans les années 1965, chaque gouvernorat a été subdivisé en *délégations* : de 5 à 11; au total il y avait 95 délégations. Le plan quadriennal (1965/68) a amené une nouvelle division de l'ensemble du territoire de la République en 134 *unités régionales de développement* (U.R.D.) (9) et a prescrit que les délégations devaient correspondre aux U.R.D., ce qui a pour effet de faire passer le nombre des délégations de 95 à 134. Cette restructuration extraordinaire de l'administration locale sera exécutée par étapes et devra être terminée vers

(3) CHATTI (Mustapha), « La Réforme des structures administratives », *Servir*, revue tunisienne du service public, n° 1, juin 1967, p. 29.

(4) Cf. Germann, *op. cit.*, p. 47. Voir aussi BAUDRILLART (Wenceslas), « Le sous-secrétariat d'Etat à l'Agriculture », *Servir*, n° 4, février 1969, p. 34-51.

(5) *Servir*, n° 2, décembre 1967, p. 69-72.

(6) *Evénements du mois en Tunisie*, février 1968, Centre de documentation nationale, p. 33 sq.

(7) *Evénements du mois en Tunisie*, octobre 1967, p. 50 sq.

(8) *Evénements du mois en Tunisie*, février 1968, p. 36-44.

(9) Une U.R.D. est une zone formant un ensemble à mettre en valeur. La détermination est effectuée en fonction de facteurs physiques, sociologiques, techniques, économiques, et administratifs.

1970 (10). Par exemple, le gouvernorat de Sfax a réglé le problème des délégations et des U.R.D. en janvier 1968; il a fait passer le nombre de délégations de 7 à 10 (11).

En Tunisie, la circonscription administrative de base est le *cheikhath*. Le pays en comptait 786 en 1940 et 743 en 1956, tout juste après l'accès à l'indépendance. Il est évident que le cheikhath a subi l'influence des réorganisations qui ont suivi et de la politique de planification. Plusieurs cheikhaths ont été remplacés par des municipalités. Contrairement à la France (et à la plupart des autres pays européens), les organismes municipaux ne recouvrent pas la totalité du pays. Le Protectorat avait accordé le statut de commune à des centres importants (à fort peuplement européen) en augmentant successivement le nombre des municipalités. A l'aube de l'indépendance, il existait 65 communes. La Tunisie indépendante a augmenté ce nombre continuellement : 95 communes en 1957, 112 en 1958, 116 en 1961, 136 en 1966.

Plusieurs mesures de réforme administrative ont été commencées mais non menées à terme; l'application de certaines innovations s'est montrée irréalisable. Aujourd'hui, le *Conseil d'Etat* prévu dans l'article 57 de la Constitution n'existe pas encore. Les *Perspectives décennales de développement 1962-1971* préoyaient l'installation de Commissaires régionaux au plan dans chaque gouvernorat (12). Un certain nombre de jeunes qui étaient prévus pour ces postes furent envoyés en France pour y recevoir la formation nécessaire. Mais quand ils rentrèrent dans leur pays, la constellation politique avait changé et les Commissariats au plan prévus ne furent pas créés (13). La *Banque Coopérative* qui avait été fondée en juin 1961 fut fermée un an plus tard et, en mai 1964, elle fut formellement supprimée (14).

Il est impossible, dans le cadre de cet article, de passer en revue les nombreux organismes para-étatiques nouvellement fondés, supprimés, transformés ou restructurés (offices nationaux, sociétés nationales, sociétés d'économie mixte, mouvement coopératif, Parti socialiste destourien, organisations nationales, etc.). En ce qui concerne le Parti unique (P.S.D.), il a subi depuis 1955 de profondes transformations et s'est transformé en une espèce de secrétariat d'Etat à la mobilisation des masses. En 1958, ses structures ont été adaptées à celles de l'appareil d'Etat; le nombre des cellules a diminué de 1 830 à environ 1 000; 13 commissaires de parti (un par Gouvernorat) ont remplacé les 35 à 40 fédérations régionales. Un vaste fusionnement des organes de parti et d'Etat sur le plan régional a eu lieu en 1963, à l'occasion de la création de comités de coordination, élus dans les divers gouvernorats; de par la loi, ces comités sont devenus en effet partie intégrante des *conseils de gouvernorat* de l'Etat. Le président du comité de coordination est le Gouverneur, assisté du *Secrétaire général* qui est un fonctionnaire de parti nommé par Tunis. Par une telle solution, on a tâché d'éliminer les frictions existant entre l'autorité de l'Etat et celle du parti. Après le congrès de

(10) BAUDRILLART, *op. cit.*, p. 39.

(11) *Evénements du mois en Tunisie*, janvier 1968, p. 26-27.

(12) *Perspectives*, p. 106.

(13) Cf. GERMANN, *op. cit.*, p. 214, note 9.

(14) Loi n° 61-37 du 7/7/61 et loi n° 64-27 du 28/5/64.

Bizerte (19-22/10/64), le Parti a commencé à implanter systématiquement les cellules professionnelles qui étaient peu répandues auparavant; à la fin de 1965, il pouvait relever que le nombre de celles-ci s'élevait à peu près à 250 (15). De même il a commencé à organiser, à unifier et à centraliser les organisations de jeunesse de façon à pouvoir finalement contrôler tous les jeunes de 6 à 25 ans.

II. — L'EXPANSION DE LA BUREAUCRATIE

Au phénomène de l'instabilité des structures administratives est lié un autre phénomène : celui de l'expansion rapide de la bureaucratie étatique et para-étatique.

L'accroissement de la bureaucratie dans la Tunisie indépendante n'est pas un phénomène étonnant. Certes, les nationalistes tunisiens avaient déjà, avant 1956, combattu le principe du « tiers colonial » (majoration du traitement des fonctionnaires français, sorte de prime d'expatriation) et reproché au Protectorat d'avoir installé en Tunisie une superstructure administrative beaucoup trop coûteuse par rapport aux ressources du pays. Il était cependant impensable que l'exode d'environ 12 000 fonctionnaires français après la chute du Protectorat puisse amener une réduction de la bureaucratie. En effet, la plupart des Tunisiens considéraient que le résultat le plus important de leur victoire sur le Protectorat était la possibilité qui leur était donnée de pouvoir occuper les postes laissés libres par le départ des Français. En outre, les services administratifs créés par les Français étaient si indispensables qu'il était impossible de les supprimer. Une indépendance réelle entraînait la nationalisation de certaines entreprises étrangères, et le jeune Etat, en tant que successeur des capitalistes étrangers, était forcé de compléter son outillage administratif.

L'administration du Protectorat était surtout utile à la population européenne et était concentrée dans les agglomérations européennes les plus denses. Presque les deux tiers des Européens vivaient à Tunis et plus de la moitié des fonctionnaires du Protectorat travaillaient dans la capitale (16). Le Protectorat n'avait pas été capable de trouver une solution aux problèmes du chômage, de l'analphabétisme et de la misère sociale. Si les nouveaux chefs du pays voulaient rester fidèles aux principes au nom desquels ils avaient combattu pour la liberté, ils ne pouvaient négliger les graves problèmes économiques et sociaux et devaient adapter également les prestations de l'administration aux besoins des couches sociales déshéritées et aux régions défavorisées. Ce qui était impossible sans expansion de l'appareil administratif.

(15) Cf. RUDEBECK (Lars), *Party and People — A Study of Political Change in Tunisia*, Uppsala 1967, p. 142. Voir aussi GERMANN, *op. cit.*, p. 106.

(16) BOU HASNA, *Structure administrative et institutions du Protectorat français en Tunisie*, 1938, p. 41. Cf. GERMANN, *op. cit.*, p. 34 et 206, note 11.

En 1958, le gouvernement tunisien a procédé à une réforme d'ensemble de l'enseignement en se proposant le but de réaliser la scolarisation totale en dix ans dans le primaire et un développement comparable dans le secondaire et le supérieur. En conséquence, le secrétariat d'Etat à l'éducation nationale a dû prendre un essor énorme. — Quant au problème du sous-développement économique et de la misère sociale, l'administration s'est d'abord contentée de mesures d'urgence ou d'interventions assez pragmatiques. Pour faire face au chômage campagnard, on a créé pour la première fois en 1958 des chantiers de chômage qui occupaient 275 000 personnes en 1961. Plus tard, on a réduit l'effectif des ouvriers de ces chantiers et essayé d'intégrer les travailleurs agricoles dans les Coopératives nouvellement créées. L'expérience des chantiers de chômage a préparé la population rurale à des contacts plus étroits avec l'autorité publique (17). Pendant un certain temps, le Néo-Destour qui, depuis 1964, a pris le nom de Parti socialiste destourien, a essayé de régler le problème du sous-développement d'une manière non bureaucratique. Le congrès du Parti de mars 1959 a exigé que toutes les cellules du Parti réalisent un projet à caractère économique ou social. De 884 cellules, 453 ont réalisé un projet. De nombreuses écoles, des logements pour maîtres, des dispensaires, des puits, etc., ont été construits; on a également planté des arbres, construit des routes et fondé des coopératives (18).

En passant à la planification globale en 1961, la Tunisie s'est engagée sur la voie d'une bureaucratisation totale de la société. Les buts ambitieux des planificateurs tunisiens (élimination des séquelles économiques de la domination coloniale, revenu minimum de 50 dinars par tête et par an, réforme des structures mentales, économiques et sociales, auto-développement) ne paraissent pouvoir être réalisés que par l'extension massive de l'appareil étatique. Il est vrai que, dans le domaine économique, on a prévu la coexistence de trois secteurs: le secteur public, le secteur coopératif et le secteur privé. Toutefois le secteur privé est peu à peu absorbé par les deux autres ou est dépendant de leur aide. Le secteur public et le secteur coopératif ne peuvent être distingués l'un de l'autre que sous leur aspect juridique. En réalité, le « Mouvement coopératif » est soumis à la tutelle rigoureuse de l'Etat qui coopère au financement, au recrutement du personnel et, en partie, à la gestion. Il n'est pas sûr que le secteur coopératif puisse jamais voler de ses propres ailes.

Malheureusement, depuis 1956, il n'existe pas de chiffres sûrs sur lesquels on puisse se baser pour établir de façon exacte l'augmentation du personnel de l'Etat. Mais les effectifs, surtout ces derniers temps, ont certainement augmenté dans des proportions sensibles. Le secrétariat d'Etat à la présidence a dénombré les effectifs réels des fonctionnaires et agents de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif (à l'exclusion des ouvriers permanents): au 31/12/1964, ils étaient au nombre de 39 385, au 31/12/1966

(17) Voir ZANOUNI (Mustapha), « L'expérience tunisienne des chantiers de travaux », *Aspects et Perspectives de l'économie tunisienne*, 1964/1, p. 28 sqq.

(18) EL MATERI (Chérif), *Le Néo-Destour et le sous-développement*, mémoire, Strasbourg, 1962, dactylographié, p. 99 sq.

au nombre de 52 072. Les effectifs budgétaires correspondants s'élevaient à 46 940 pour la fin de 1964 et à 55 130 pour la fin de 1966. Ainsi, en deux ans, les effectifs réels ont augmenté de 32,2 % et les effectifs budgétaires de 17,5 % (19). En 1965 seulement, le secrétariat d'Etat aux affaires étrangères a augmenté ses effectifs de 27 % (20). Dans le sous-secrétariat d'Etat à l'agriculture, le nombre des agents, à l'exclusion des ouvriers, a augmenté de 55 % entre 1964 et 1968. « La croissance réelle a d'ailleurs été plus rapide encore si l'on tient compte du fait que de très nombreux agents ont quitté l'administration proprement dite pour être mis à la disposition des offices ou être intégrés dans les coopératives » (21). Les effectifs des enseignants (secrétariat d'Etat à l'éducation nationale) ont évolué de la manière suivante de 1962 à 1967 (22) :

	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67
Nombre d'enseignants	11 934	13 832	15 630	16 660	18 770
Indice 100/1962	100,0	115,9	131,0	139,6	157,3

En ce qui concerne l'évolution des effectifs du secteur public de l'économie (offices nationaux, sociétés nationales, sociétés d'économie mixte), nous ne connaissons que les chiffres de 1960 à 1963 (23).

	1960	1961	1962	1963
Nombre d'établissements	45	55	68	84
Nombre d'employés	31 142	35 685	65 190	66 609
Indice base 100/1960	100,0	114,6	209,3	213,9

Le secteur coopératif a également connu une expansion extraordinaire. En 1956, il n'y avait qu'environ 70 coopératives, tandis qu'il y en avait 222 en 1962. A la fin de 1964, elles étaient au nombre de 622 et elles étaient probablement plus de 1 000 en 1968. La plupart sont des coopératives de production, les autres sont des coopératives de service (Au début de 1967, on dénombrait 522 coopératives de production, dont 378 dans le secteur agricole, 132 dans l'artisanat et la petite industrie, et 12 dans la pêche).

(19) Il est possible que les chiffres cités ne soient pas tout à fait sûrs ni comparables. En tout cas, les statistiques de 1964 et celles de 1966 n'ont pas été établies par le même fonctionnaire. On trouvera des estimations concernant le nombre et l'augmentation de l'effectif du personnel d'Etat jusqu'à fin 1964, dans GERMANN, *op. cit.*, p. 58 sq.

(20) *L'Action* du 24/8/1965.

(21) BAUDRILLART, *op. cit.*, p. 49.

(22) *L'économie de la Tunisie en chiffres*, S.E.P.E.N., 1965, p. 15, 1966, p. 15.

(23) Les chiffres nous ont été communiqués par le Service des statistiques de Tunisie.

Le nombre des coopérateurs a passé de 22 494 en 1962 à près de 300 000 en 1967 (24).

III. — LES AGENTS PUBLICS

Dans les pays industrialisés occidentaux, les fonctionnaires d'Etat représentent tous les niveaux du prestige social; ils sont tout au plus absents du sommet de la pyramide sociale, parce que les sommets de la hiérarchie administrative n'atteignent pas la hauteur des sommets de la hiérarchie sociale. Les hauts fonctionnaires demeurent généralement en position d'infériorité par rapport aux « dynasties bourgeoises » (25). En Tunisie, c'est le contraire : les fonctionnaires se trouvent au sommet de la pyramide sociale. Les agents de l'Etat et des organismes para-étatiques sont privilégiés par rapport à la plus grande partie du reste de la population, grâce à un revenu régulier, suffisant et parfois même élevé. Pour la plupart, ils font partie des 14 % de la population qui gagnent plus de 90 dinars par tête et par an. (D'après les *Perspectives décennales de développement*, les 86 % de la population gagnent moins de 90 dinars, soit environ NF 900, par tête et par an). Les grands commis de l'Etat et les chefs des organisations para-étatiques jouissent en Tunisie d'un prestige vis-à-vis de leurs subordonnés comme vis-à-vis de l'extérieur, que ne connaissent plus leurs collègues occidentaux.

L'éventail des salaires payé par l'employeur public en Tunisie est sensiblement plus large que, par exemple, en Suisse, où les salaires des fonctionnaires sont fortement nivelés. Le salaire mensuel le plus bas pour un agent sans spécialité ni qualification est d'environ 18 dinars (NF 180). Dans son étude sur les cadres supérieurs de l'économie tunisienne, M^{me} Lilia Ben Salem a constaté des salaires mensuels entre 50 et 500 dinars pour les agents de la catégorie A dans l'administration proprement dite et les agents de catégories analogues dans le secteur public (26). L'écart entre le salaire gagné par un agent subalterne en Tunisie et son homologue dans un pays industrialisé occidental est très grand. Les cadres supérieurs tunisiens reçoivent des salaires inférieurs en moyenne à ceux de leurs collègues européens. Mais la différence n'est pas aussi grande que dans les catégories inférieures.

L'administration centrale paie les cadres supérieurs moins bien que les offices, les sociétés nationales et les sociétés d'économie mixte du secteur public de l'économie. Les différences varient fortement d'entreprise à entreprise et dépendent de la position à l'intérieur de la hiérarchie. « On peut

(24) Cf. GERMANN, *op. cit.*, p. 148 sq., et DUMAS (Michel), « Le Mouvement Coopératif », *Servir*, n° 2, décembre 1967, p. 56-57.

(25) GOURNAY (Bernard), KESLER (Jean-François), SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne), *Administration publique*, Paris, 1967, p. 53.

(26) BEN SALEM (Lilia), *Développement et problème de cadres. Le cas de la Tunisie. Un exemple : Les cadres supérieurs de l'économie tunisienne*. Thèse de doctorat de 3^e cycle, Paris, 1967, ronéotypé, p. 285 sq.

estimer qu'à des niveaux hiérarchiques comparables, le personnel supérieur de la fonction publique gagne de 25 % à 50 % de moins que le personnel supérieur du secteur semi-public » (27). Les fonctionnaires des Unions régionales de Coopératives également ont de plus hauts traitements en moyenne que leurs collègues de l'administration qui exercent une activité comparable (28). La différence de salaires entre l'administration centrale et le secteur public de l'économie ainsi qu'entre les divers organismes du secteur public a conduit à une situation de concurrence sur le marché du personnel. L'administration centrale a réagi contre la concurrence du secteur public en s'écartant en partie du règlement légal des traitements et en créant des postes de « chargés de mission », dont les traitements peuvent être plus élevés. Elle oblige également les très nombreux bénéficiaires des bourses universitaires d'Etat (3 804 en 1965/66) à rester pendant dix ans au service d'un des secrétariats d'Etat après avoir terminé leurs études. Les *Perspectives décennales de développement* prévoyaient déjà « que les rémunérations, dans l'administration Centrale et les Offices, sociétés nationales et sociétés d'économie mixte soient rapprochées et fixées à l'avenir, selon des règles générales communes » (29). Le Décret n° 65-332 du 5 juillet 1965 a essayé de freiner la politique trop large des chefs des entreprises de l'Etat qui s'attribuaient des revenus trop élevés. Pour les présidents-directeurs généraux, il a fixé un salaire mensuel maximum de 250 dinars. Une prime déterminée par le secrétariat d'Etat à la présidence reste réservée. Un *statut général* du 3 juin 1968 a soumis tous les personnels des offices, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte à des normes légales communes, correspondant dans une grande mesure aux prévisions du nouveau *statut général du personnel de l'Etat, des collectivités publiques et des établissements publics à caractère administratif*, qui date également du 3 juin 1968. En même temps, on a élaboré une grille commune des salaires pour l'ensemble du secteur public de l'économie. Elle classe le personnel des offices, sociétés nationales et sociétés d'économie mixte en 3 catégories, 7 sous-catégories et 21 échelles, et prévoit des traitements mensuels de base de 18 à 252 dinars. Les règles du recrutement et du déroulement de carrière sont aussi unifiées ainsi que les prescriptions pour l'attribution d'indemnités (de fonction, de déplacement, etc.) et de primes (p. ex. « le 13^e mois »). L'unification des traitements dans le secteur public n'élimine pas les différences de salaires entre l'administration centrale d'une part, et les offices et sociétés d'autre part; mais elle apporte un certain ajustement.

La situation de concurrence entre l'administration centrale et les organismes du secteur public qui existe sur le marché du travail, ainsi que les traitements certainement trop hauts payés parfois par le secteur public, ne s'expliquent que par le manque de cadres supérieurs. A la fin de 1964, dans l'administration centrale, des 7 616 postes prévus dans le budget pour les fonctionnaires de catégorie A, 2 527 ou 33 % n'étaient pas occupés. Dans les catégories inférieures, le manque est moins quantitatif que qualitatif; les fonctionnaires supérieurs se plaignent par exemple de la pénurie de

(27) AOUIDJ (F.), « Les Rémunérations dans l'Administration et dans les Entreprises Publiques et Semi-Publiques », *Servir*, n° 1, juin 1967, p. 34.

(28) GERMANN, *op. cit.*, p. 169.

(29) *Perspectives*, p. 109.

dactylos capables. Grâce au développement considérable de l'instruction, les lacunes de personnel devraient être comblées à brève échéance. Mais pour l'instant, la Tunisie a encore besoin de beaucoup de personnel étranger. L'effectif de l'assistance technique étrangère dans l'administration centrale s'élevait à 2 847 le 31 décembre 64. De ce nombre, 1 526 ou 54 % étaient des agents de la catégorie A. Dans l'administration centrale, le personnel de la catégorie A qui comptait au total 5 089 unités, était représenté par 30 % d'étrangers. Le pourcentage des étrangers est surtout élevé dans les secrétariats d'Etat à l'éducation nationale et à la santé publique. Dans l'étude citée plus haut, M^{lle} Ben Salem a recensé à la fin de 1965 6 548 cadres supérieurs pour l'ensemble des organisations d'Etat, para-étatiques et privées. Il y avait 2 083 étrangers (32 %) (30).

A l'aube de l'indépendance, plus que la plupart des autres pays d'Asie ou d'Afrique, la Tunisie possédait déjà une élite intellectuelle et technique de culture moderne, mais cette élite n'était pas assez nombreuse pour suffire aux besoins d'une politique de planification globale et d'une bureaucratie en expansion rapide. Dès le début, elle avait besoin de l'aide de cadres étrangers; elle doit être constamment complétée par la relève de jeunes gens qui viennent de l'université et qui sont toujours plus nombreux.

Si, dans les premières années de l'indépendance, l'engagement politique était déterminant pour l'ascension aux positions directrices, aujourd'hui la formation et les compétences sont de plus en plus importantes, ce qui est sans conteste un avantage pour les jeunes. Cela ne vaut pas seulement pour les postes supérieurs mais aussi pour les cadres moyens. Ce qui frappe l'observateur étranger, c'est que les agents publics en Tunisie sont relativement très jeunes. En octobre 1966, l'âge moyen des 12 gouverneurs, les vice-rois de Bourguiba dans les provinces, était à peine supérieur à 37 ans (31). Au début de 1965, les 12 directeurs des unions régionales de coopératives, les principaux promoteurs du Mouvement coopératif, avaient en moyenne moins de 30 ans (32). Selon les recherches de Lilia Ben Salem, l'âge moyen des 1 840 cadres supérieurs qui dirigent l'économie du pays était de 37 ans en 1966. Les 55 % de ces cadres comptaient entre 27 et 36 ans (33). M^{me} Ben Salem mentionne le cas du chef d'une des plus grosses sociétés minières de Tunisie, qui a accédé à son poste à l'âge de 26 ans (34).

IV. — LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME ADMINISTRATIF

Il est probable que la Tunisie possède une meilleure administration que celle de la plupart des autres pays du Tiers Monde. L'Américain C.H. Moore

(30) BEN SALEM, *op. cit.*, p. 156. En ce qui concerne la nationalité des cadres étrangers, voir GERMANN, *op. cit.*, p. 63-64.

(31) RUDEBECK, *op. cit.*, p. 105 et 107.

(32) GERMANN, *op. cit.*, p. 168.

(33) BEN SALEM, *op. cit.*, p. 188.

(34) BEN SALEM, *op. cit.*, p. 255.

atteste qu'elle est « honnête et relativement efficace » (35). C'est un fait qu'elle est pour ainsi dire presque complètement exempte de corruption. Que l'administration tunisienne n'atteigne pourtant pas le niveau d'efficacité des administrations des pays industrialisés, ne peut nous surprendre. Nous allons maintenant énumérer un certain nombre de facteurs qui nuisent au rendement de l'administration tunisienne.

1) Les fréquentes réorganisations des structures administratives et l'augmentation explosive du nombre des bureaux et des fonctionnaires font perdre toute vue d'ensemble et conduisent même parfois à la confusion. Toute machine en construction ou en transformation a nécessairement un rendement plus faible.

2) L'agglomération d'énormes unités administratives telles que le secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale occasionne des conflits administratifs internes et des problèmes de coordination difficiles à résoudre. La centralisation extrême de l'administration tunisienne et la concentration de l'activité administrative dans une capitale périphérique et aux dimensions démesurées handicapent, en tant qu'héritage de l'époque coloniale, le fonctionnement actuel de l'administration (36). Certes il y a des tentatives de déconcentration mais il n'est pas sûr qu'elles soient couronnées de succès.

3) La jeunesse des cadres et leur inexpérience augmentent considérablement les « learning costs » de l'administration. La pénurie des cadres supérieurs conduit au surmenage de ces derniers. Comme les cadres moyens ont souvent une formation insuffisante, leurs supérieurs hésitent à leur confier des compétences. Ainsi le surmenage des cadres supérieurs contraste avec le sous-emploi des cadres inférieurs. Vu leur mauvaise rémunération, les agents subalternes ne se sentent pas du tout tenus de fournir un travail astreignant (37). Souvent les supérieurs sont beaucoup plus jeunes que les subordonnés. Cela soulève des problèmes d'autorité dans une société encore fortement empreinte de valeurs traditionnelles qui veulent que les aînés commandent aux cadets et non le contraire (38).

(35) MOORE (Clement Henry), « La Tunisie après Bourguiba ? », *Revue française de science politique*, n° 4, août 1967, p. 646-667. Monsieur MOORE est l'auteur du livre *Tunisia Since Independence — The Dynamics of One-Party Government* (Berkeley, 1965).

(36) Le 31/12/64, il y avait en Tunisie 39 385 fonctionnaires de l'administration centrale contre 822 fonctionnaires municipaux seulement. En Suisse, l'administration centrale n'emploie que 40 % de l'ensemble des agents publics, le reste étant des fonctionnaires cantonaux ou municipaux. — D'après M^{me} BEN SALEM, les 2/3 de tous les cadres supérieurs de Tunisie, les 3/4 de tous les cadres supérieurs de l'économie tunisienne exercent leur activité dans la capitale. En comparaison, seuls les 25 % des fonctionnaires de l'administration centrale suisse travaillent à Berne.

(37) Dans son discours du 29/10/1965, le président Habib BOURGUIBA a mentionné ce problème : « ... Cette prise de conscience des responsabilités n'existe, hélas ! que chez les hauts cadres de l'administration. Parmi les cadres moyens et de base, il n'en est souvent pas de même, par incompétence ou mauvaises habitudes. Certains d'entre eux n'assument pas convenablement les fonctions qui leur sont dévolues. Je sais cela, par expérience, mes frères étaient fonctionnaires et j'ai vu la façon dont ils accomplissaient leurs obligations administratives. Il est vrai, qu'à cette époque, ils visaient par leur inertie à saboter le régime du protectorat. — Certains fonctionnaires donc, avaient pris l'habitude de passer au pointage pour n'avoir aussitôt après que le souci de sortir et de s'attabler au café. D'autres se reposaient, sous le couvert de certificats médicaux, et prorogeaient même parfois la durée de leur absence ».

(38) Cf. STAMBOULI (Fredj), « Système d'autorité et mode de communication au sein de l'entreprise industrielle tunisienne moderne », *Revue tunisienne de sciences sociales*, n° 14, septembre 1968, p. 33-68.

4) Les *Perspectives décennales* projettent l'arabisation progressive de l'administration. Toutefois, comme langue véhiculaire, le français est indispensable surtout dans les départements à caractère technique, l'arabe étant dépourvu des termes techniques modernes. Il y a des ministères et des services qui sont aujourd'hui presque complètement arabisés (intérieur, justice) et d'autres où le français domine pour ainsi dire complètement (par exemple les P.T.T.) (39). Ce bilinguisme particulier dans l'administration tunisienne complique et freine le flux des communications.

5) Pour des raisons faciles à comprendre, la Tunisie est fortement influencée par la tradition administrative française, ce qui n'est pas sans apporter de grands avantages. Toutefois il semble que certaines structures empruntées à la France ne soient pas appropriées à un pays en voie de développement et à la formation du personnel indigène. Surtout les observateurs américains critiquent les procédés de contrôle des Français. Très formalisés, ces procédés excluent la corruption, mais ils empêchent en même temps l'introduction de méthodes modernes de « management ».

6) Les grandes différences de salaires accentuent la gradation hiérarchique à l'intérieur de l'administration. En outre les hauts fonctionnaires s'efforcent, pour ainsi dire symboliquement, de manifester leur position prééminente par un grand train représentatif, et considèrent la vie et le standard de vie européens comme un but à atteindre. Ce qui a pour effet d'augmenter les besoins des fonctionnaires subalternes qui restent dans l'impossibilité de les satisfaire, à cause de leurs revenus modiques. Une telle situation rend difficile la création d'un climat favorable entre collègues; le contact entre supérieurs et inférieurs se ritualise, et les rapports n'en sont pas facilités. A cause de ces grandes différences de salaires, les fonctionnaires supérieurs sont peu portés à déléguer des compétences vers le bas, ce qui occasionne, comme nous l'avons déjà mentionné, une mauvaise répartition du travail.

7) Les moyens de communication techniques (machines à écrire, duplicateurs, appareils téléphoniques, télex, etc.) sont moins nombreux et moins perfectionnés dans l'administration tunisienne que dans les administrations des pays industrialisés occidentaux. Le texte complet du *Plan quadriennal 1965-1968*, un document de 1 000 pages, n'a été imprimé qu'en janvier 1966, soit huit mois après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale. La capacité productive de l'Imprimerie officielle était probablement insuffisante. De même, le classement organisé des dossiers et des documents laisse parfois à désirer. Moustapha Zaanouni a rapporté qu'il n'y avait pas de recueils de textes de lois faciles à consulter (40).

On reproche souvent sa lenteur à l'administration tunisienne. M. Lehman, expert américain d'Organisation et Méthodes, a été effrayé de constater que, à Tunis, il faut parfois faire la queue pendant 45 minutes pour payer

(39) BEN LETAÏFA (Saïd), « Utilisation respective de l'arabe et du français dans quelques administrations tunisiennes », *Revue tunisienne de sciences sociales*, n° 9, mars 1967, p. 57-75.

(40) ZAAOUNI (Mustapha), « L'administration à l'heure du Plan », *Aspects et Perspectives de l'économie tunisienne*, mars/avril 1962, p. 37 sq.

une facture de téléphone (41). Habib Bourguiba lui-même a fait état de ces plaintes dans son discours du 20 octobre 1965 :

« Des plaintes ont été formulées, des affaires sont demeurées longtemps en instance. Des paiements ont été retardés. A cause de ces carences, les entrepreneurs ne veulent plus participer aux soumissions, ni aux appels d'offre de l'Etat. Au lieu de constituer pour eux le meilleur garant, l'Etat, de par la lenteur de son administration, risque de ne plus les intéresser. »

L'autorité extraordinaire dont jouissent les premiers chefs de l'administration non seulement à l'intérieur de l'administration mais également dans la société globale, leur permet occasionnellement d'accélérer l'activité administrative ou même de faire travailler fièvreusement certains départements. C'est pourquoi on ne peut pas parler seulement d'une « personnalisation du pouvoir » en Tunisie, il y a aussi une « personnalisation de l'administration ». Ainsi le Chef de l'Etat inspecte régulièrement les différentes régions du pays. L'annonce de son arrivée déclenche une activité débordante dans la province en question. C'est ce que Pierre Rossi (42) décrit en ces termes :

« Ses déplacements (ceux du président Bourguiba) très fréquents en province tiennent de la revue de détail; tous les responsables en perdent le sommeil un mois avant; on repeint les boiseries, on blanchit, on nettoie les arbres, on balaie les rues; les jardins publics reverdissent; propre comme un sou neuf, la population se rassemble pour les cérémonies. Peu avare de compliments, Habib Bourguiba est aussi capable de mémorables fureurs s'il perçoit du laisser-aller ou de l'incurie. Son passage est partout une occasion de mise en ordre et une manière d'éducation populaire... »

Bien que, depuis 1961, la Tunisie se soit déjà engagée sur la voie de la planification sociale et économique générale, on n'a commencé que ces tout derniers temps à s'occuper d'une façon systématique et scientifique de problèmes touchant à l'organisation et au personnel de l'administration. Apparemment, on s'est seulement rendu compte dans les années 1965 et 1966 que l'administration, en tant que responsable de la politique de planification, avait elle-même besoin de planification et de rationalisation. En ce qui concerne la fonction publique, les *Perspectives décennales* affirment encore qu'« il est peu de réformes que le Gouvernement n'ait déjà étudiées ou mises en application ». Par contre, Louis Fougère et Bernard Gournay écrivent dans un rapport de janvier 1964 (43) :

« On peut dire qu'il n'existe pas encore en Tunisie une véritable planification de l'administration de personnel. Chaque ministère ou service tente de régler par lui-même ses problèmes propres. Ceux-ci sont traités comme des problèmes d'exécution, d'importance quelque peu secondaire, et il apparaît ainsi une réelle discordance entre les déclarations officielles et la réalité. »

(41) LEHMAN (M.), « L'Organisation et Méthodes — son but, ses moyens et son utilisation », *Servir*, n° 2, décembre 1967, p. 66.

(42) ROSSI (Pierre), *La Tunisie de Bourguiba*, Tunis, 1967, p. 101.

(43) FOUGÈRE (Louis), GOURNAY (Bernard), *Les besoins et ressources en matière de personnel administratif aux différents niveaux et les problèmes touchant la formation et le développement de ce personnel dans les trois pays du Maghreb*, Rapport établi à la demande de l'UNESCO et pour le compte de la Commission économique pour l'Afrique, janvier 1964, ronéotypé, p. 14.

Pour le 31 décembre 1964, un fonctionnaire du secrétariat d'Etat à la présidence a établi pour la première fois une statistique qui montre les effectifs réels et budgétaires de l'administration centrale ainsi que la répartition du personnel dans les différentes catégories et les divers départements. En 1967, le *Centre de recherches et d'études administratives* affilié à l'Ecole nationale d'administration et créé par la loi n° 64-44 du 3 novembre 1964, a commencé son activité. Le Centre prépare des manuels, des notes documentaires, publie une revue administrative intitulée *Servir*, et organise des séminaires et colloques sur les grands problèmes de l'heure en Tunisie. Il s'occupera aussi d'Organisation et Méthodes. Nous avons cité à plusieurs reprises le remarquable travail de M^{me} Lilia Ben Salem sur « Les cadres supérieurs de l'économie tunisienne » qui a été publié en 1967. C'est le premier ouvrage qui fournit des renseignements précis sur l'âge, le domicile, l'origine, la formation, la position et la mobilité sociales, etc. des fonctionnaires de la Tunisie. La loi n° 68-12 du 3 juin 1968 (article 12) a créé un *Conseil supérieur de la fonction Publique et de la réforme administrative*. « Ce Conseil est chargé de toute question de caractère général intéressant les agents publics, la fonction publique et le fonctionnement des services publics et d'étudier notamment les problèmes d'organisation administrative, de modernisation des méthodes, de rendement du personnel et de coût des services. »

V. — LE CONTROLE SUR L'ADMINISTRATION ET LE ROLE DU PARTI UNIQUE

D'après une *première hypothèse* de Fred W. Riggs (44), les bureaucrates des pays en voie de développement ne sont soumis qu'à des contrôles peu sévères et possèdent, par conséquent, un grand pouvoir. Mais plus les bureaucrates sont puissants, moins leur rentabilité et leur efficience sont grandes par rapport au bien commun; c'est la *deuxième hypothèse* de Riggs. Les bureaucrates puissants s'efforceraient avant tout d'assurer et de consolider leur position, de conclure des alliances avec des fonctionnaires amis et d'écarter leurs adversaires. Les services à rendre à la communauté ne viendraient qu'en second rang. Comme l'administration déficiente n'est pas punie, ni la rentabilité récompensée, le fonctionnaire ne montrerait que peu d'enthousiasme à travailler pour le bien commun.

La première hypothèse (pouvoir étendu des bureaucrates) semble trouver une confirmation en Tunisie. Quant à savoir si la deuxième hypothèse (faible rentabilité des fonctionnaires) est fondée, il est impossible de se prononcer définitivement, puisque le pays ne possède son indépendance que depuis 13 ans. Dans les lignes suivantes, nous allons étudier brièvement et dans les grandes lignes, les différents contrôles auxquels sont soumis les fonctionnaires tunisiens.

(44) RIGGS (Fred W.), *Administration in Developing Countries — The Theory of Prismatic Society*, Boston, 1964, p. 260 sq.

Les contrôles administratifs internes et les stimulants au rendement sont en grande partie imités du modèle français. Mais ils s'en distinguent par le fait que, le plus souvent, leur efficacité est moindre. L'exercice des fonctions de contrôle est rendu particulièrement pénible parce qu'il est souvent difficile d'obtenir une vue d'ensemble à cause de l'expansion et de l'instabilité des institutions. En outre, le personnel des organes de contrôle est souvent numériquement insuffisant, ou bien ces mêmes organes n'ont pas encore été en mesure d'exercer leur activité, faute de personnel compétent. L'*Inspection générale des services administratifs* du secrétariat d'Etat à la présidence n'occupait en 1965 que deux fonctionnaires supérieurs qui, à cause de leurs autres occupations, ne pouvaient exercer leurs fonctions de contrôle. La même année, la *Section de la coopération* (S.E.P.E.N.) avait seulement deux inspecteurs, dont la tâche exclusive était de surveiller les coopératives au nombre d'à peu près 600 (45). En 1968, le *Bureau de contrôle des unités coopératives de production du nord* (sous-secrétariat d'Etat à l'agriculture), créé en décembre 1966, exerçait sa surveillance sur plus de 300 unités de production avec une équipe qui ne comptait qu'une dizaine d'ingénieurs et autant d'experts étrangers (46). La *Cour des comptes* prévue par la Constitution (article 57) n'a été créée que par la loi n° 68-8 du 8 mars 1968. Dès ses débuts, la Cour sera probablement surchargée de travail. Il est peu probable qu'elle soit en mesure d'exercer pleinement ses compétences fort étendues avant plusieurs années (47).

Les fonctionnaires tunisiens reçoivent régulièrement des notes de qualification qui leur sont données par leurs supérieurs. Théoriquement, ces notes peuvent être décisives pour la suite de leur carrière. Toutefois, comme dans les administrations des pays industrialisés occidentaux, ces notes ont peu d'effet sur le rendement des fonctionnaires. — Nombreuses sont les primes qui sont versées aux agents à différents titres, mais elles le sont le plus souvent automatiquement et sans rapport avec une augmentation concrète de rendement. Pour les fonctionnaires supérieurs, elles sont souvent un moyen de s'assurer du loyalisme de leurs subordonnés plutôt qu'un stimulant au rendement. « On peut constater qu'il n'existe pas dans l'Administration un système de récompenses suffisamment étudié pour constituer un bon stimulant au rendement... Il n'y a aucune véritable sanction permettant d'exiger un minimum de travail » (48).

On peut, dans certains cas, actionner en dommages-intérêts contre l'administration devant le juge judiciaire, mais il n'existe pas de tribunaux administratifs, bien que la Constitution prévoie l'installation d'une juridiction administrative au sein du Conseil d'Etat. Pratiquement, l'absence de tribunaux administratifs n'a que peu d'importance. En effet, le climat politique régnant n'est pas propice pour intenter des procès contre l'administration. D'ailleurs la majorité de la population est beaucoup trop pauvre pour s'aventurer dans des procès et, depuis toujours, elle est habituée à considérer les

(45) Cf. GERMANN, *op. cit.*, p. 165.

(46) BAUDRILLART, *op. cit.*, p. 38.

(47) MAGNET (Jacques), « La Cour des comptes tunisienne », *Servir*, n° 4, février 1969, p. 85.

(48) ZANOUNI, *L'administration... op. cit.*

décisions administratives désagréables comme dérivant d'une fatalité irrévocable.

Dans les pays industrialisés occidentaux, ce sont les forces qui se trouvent à l'extérieur de l'appareil administratif de l'Etat, qui exercent le contrôle le plus efficace sur les administrations publiques. L'Assemblée nationale, l'opinion publique, ainsi que les organismes politiques, syndicaux et économiques ont la possibilité, en tant que groupes de pression, d'imposer à la bureaucratie de l'Etat une austérité et une rentabilité relatives. Leurs propres appareils administratifs leur offrent des points de comparaison grâce auxquels ils peuvent mesurer les prestations de l'administration publique. Certes, la Tunisie possède formellement un Parlement, une presse, des syndicats, des organisations politiques, mais ces instruments ne servent pas à diminuer mais à accroître le pouvoir de l'Etat. Dans les domaines politique, syndical et culturel, le Parti socialiste destourien et ses organisations auxiliaires possèdent un monopole d'organisation; ils sont presque complètement fusionnés avec les organes de l'Etat.

En ce qui concerne le P.S.D., il faut toutefois ajouter quelques précisions. Malgré l'ample fusion qui s'est produite entre l'Etat et le Parti, ce dernier conserve cependant un appareil administratif particulier, toutefois peu important, qui occupe à plein temps un certain nombre de fonctionnaires et qui se qualifie de « centre de gravité du régime républicain et de moteur essentiel des organismes de l'Etat ». On peut se demander si la Tunisie a confié ou a l'intention de confier à son Parti unique le même rôle que celui qui est joué par le Parti dans plusieurs pays socialistes de l'Europe de l'Est : le contrôle cohérent et ininterrompu de la bureaucratie de l'Etat.

Tout d'abord, on est étonné de constater que le P.S.D. et ses organisations auxiliaires ne disposent que d'un très petit nombre de fonctionnaires employés à plein temps. En 1965, on pouvait évaluer le personnel permanent du Parti et des Organisations nationales à 400 au maximum (49). Selon Lilia Ben Salem, en 1965/66, des 6 548 cadres supérieurs, il n'y en avait que 50 qui étaient au service du Parti et 18 au service des Organisations nationales (50). Il est évident qu'un contrôle systématique et cohérent sur la bureaucratie d'Etat et para-étatique est impossible avec un aussi petit nombre de fonctionnaires permanents. La structure de la Centrale du Parti à Tunis et l'activité de ce dernier au cours des dernières années (51) présentent une spécialisation manifeste pour la propagande et l'éducation populaire. Par un système de cellules territoriales et professionnelles, par les syndicats contrôlés par le Parti, par une organisation de jeunesse centralisée, le Parti a établi des canaux de communication avec toutes les parties de la population et a créé les instruments qui lui permettent d'influencer les masses populaires. Le but principal du Parti semble être non le contrôle de la bureaucratie mais celui de la population.

(49) GERMANN, *op. cit.*, p. 121 sq.

(50) BEN SALEM, *op. cit.*, p. 156.

(51) « Programme d'activité du P.S.D. pour l'année 1967 », *Evénements du mois en Tunisie*, février 1967, p. 48 sq; « Programme de l'activité du Parti pour 1968 », *Evénements du mois*, janvier 1968, p. 71 sq.

Cependant l'activité de propagande du Parti a au moins un effet de contrôle indirect sur la bureaucratie d'Etat. Grâce à la propagande du Parti, les dirigeants du pays peuvent conserver et accroître le prestige qu'ils ont acquis dans leur lutte pour la liberté contre le Protectorat français. Sans se lasser, le Parti célèbre la sagesse et la « politique clairvoyante » du « Combattant Suprême » Habib Bourguiba. Ainsi les chefs politiques du pays jouissent d'une très grande autorité non seulement à l'intérieur de la société globale mais également à l'intérieur de la bureaucratie. Cette autorité leur permet de rendre le contrôle hiérarchique plus efficace et de prendre aussi des mesures qui déplaisent à la majorité des fonctionnaires de l'Etat. Le gouvernement a pu s'opposer aux réclamations d'augmentations de salaires du personnel d'Etat avec un certain succès.

Il serait évidemment faux de vouloir mesurer l'importance du Parti uniquement au nombre de ses fonctionnaires à plein temps. Tous les membres des comités de cellules et des commissions de Parti ainsi que la majorité des membres des Comités régionaux de coordination exercent une profession principale à côté de leur activité au sein du Parti. Des organisations qui ne possèdent pas de personnel permanent peuvent évidemment aussi exercer une influence sur l'administration d'Etat. Au niveau des cellules de Parti, il est toutefois difficile de se représenter un contrôle cohérent sur une section administrative quelconque. Les cellules ne sont en grande partie que de simples exécutantes d'ordres des organes supérieurs de l'Etat ou du Parti, et elles jouissent d'une autonomie très restreinte. Dans certaines régions, surtout où il n'y a pas de municipalités, les cellules territoriales sont devenues des préfigurations de collectivités publiques locales. La situation est un peu plus compliquée dans les organismes de Parti sur le plan du gouvernorat. Le Secrétaire général du Comité de coordination, fonctionnaire de parti à plein temps, n'exerce pas seulement une influence considérable à l'intérieur du Comité de coordination mais il dirige encore de nombreuses commissions régionales de parti. Il contrôle ainsi le flux de communications à un endroit névralgique et possède un précieux capital d'informations qui constitue une base solide pour une position de force indépendante. Le Secrétaire général a ainsi la chance de pouvoir exercer un certain contrepoids par rapport au Gouverneur et de freiner quelque peu son omnipotence. Les membres du Comité de coordination sont nommés tous les deux ans par les délégués des cellules de parti. Les élections ne sont pas complètement dirigées par le haut, le nombre des candidats étant régulièrement plus grand que le nombre des sièges à pourvoir. Ainsi le collège électoral a vraiment la possibilité de choisir les élus, même si les listes de candidats ne portent que des personnes agréées par la direction du Parti. La composition relativement démocratique du Comité de coordination peut être un point de départ pour une autorité indépendante et lui donner véritablement la possibilité de contrôler l'administration sur le plan régional. De tels points de repère existent sur le plan national depuis la création en 1965 de nombreuses commissions de parti. Bien qu'elles n'aient qu'une fonction consultative et ne soient composées que de fonctionnaires, les commissions économiques surtout ont de grandes chances de pouvoir exercer un certain contrôle sur l'appareil bureaucratique, à cause du climat démocratique dont elles sont imprégnées.

Pour résumer, on peut affirmer que le Parti unique, pour le moins, a ébauché une certaine fonction de contrôle sur l'administration. Il semble même que ces éléments de contrôle se renforcent et il n'est pas exclu qu'ils se renforceront encore massivement au moment d'une ère postbourguibienne.

Raimund E. GERMANN *

* Auteur de *Verwaltung und Einheitspartei in Tunesien. Unter besonderer Berücksichtigung des Genossenschaftswesens*. Zurich, Verlag Europa, 1968, 246 p.