

## LE FONCTIONNAIRE DANS LA MUTATION DE SON STATUT EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE

« ... *Le statut de la fonction publique n'est plus adapté au monde tel qu'il va, surtout n'est plus justifiable compte tenu des missions...* »<sup>1</sup> Cette affirmation d'Emmanuel MACRON pourrait aussi s'appliquer au contexte africain, notamment aux États d'Afrique francophone subsaharienne inscrits, plus que jamais dans la dynamique d'une évolution du statut de la fonction publique. Il faut noter qu'à l'origine, l'idée structurante de la fonction publique était de la distinguer, en faire un monde à part, de sorte à considérer les fonctionnaires comme des agents privilégiés. Cette volonté d'hisser le fonctionnaire au sommet de la pyramide sociale motivera la mise en place d'un régime juridique conséquent le différenciant de celui qui s'applique aux agents du secteur privé. Dans ce sens, l'Afrique francophone subsaharienne, en se calquant sur le modèle français, optera pour une fonction publique dite de carrière, au détriment de la fonction publique d'emploi pratiquée dans les pays comme les États-Unis ou l'Italie.

Inspirée de la forte tradition française du début du XIX<sup>ème</sup> siècle, la fonction publique de carrière se caractérise par une stricte dépendance de la fonction publique au pouvoir politique<sup>2</sup> et aujourd'hui à l'État républicain. L'intérêt général étant l'affaire de l'État, garant principal des aspirations de la collectivité nationale, celui-ci doit nécessairement être assuré par des agents dotés d'aptitudes particulières et d'une formation appropriée, au mieux, ayant une « vocation ». Le fonctionnaire occupe alors ici une place centrale. Il est la pièce maîtresse de la fonction publique de carrière et bénéficie de garanties statutaires qui découlent de son statut spécifique. Il semble doter « *d'une essence supérieure par rapport [aux travailleurs du secteur privé]. Cette éminence [...] tient au travail accompli au service du pouvoir exécutif. Cette dignité implique qu'il est soumis à des sujétions définies unilatéralement par les gouvernements* »<sup>3</sup>. Son statut lui assure des garanties tant à l'entrée en service, dans le déroulement de la carrière que dans la sortie de service qui font de lui un agent public privilégié.

Au nombre de ces garanties, figurent celles relatives au recrutement ; aux libertés d'opinion, religieuse, syndicale ; au droit de grève ; au déroulement des carrières ; aux obligations de service ; aux garanties disciplinaires ; aux institutions représentatives des fonctionnaires ; aux droits de rémunération et à pension<sup>4</sup>. Cet empaquetage particulier lui permet de se distinguer des agents publics relevant notamment du code du travail et qui appartiennent au système de la fonction publique d'emploi, puis soumis pour leur part, à un régime de droit commun du travail - au

<sup>1</sup> Frédéric (Schaffer), « Macron enflamme la gauche en ouvrant le débat sur la fonction », Les Échos, 20 octobre 2015, p. 12.

<sup>2</sup> Badré (Michel) et Verdier Naves (Nicole), « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent », *Journal officiel de la République française*, 31 janvier 2017, p. 10.

<sup>3</sup> Taillefait (Antony), « La fonction publique est-elle menacée ? », *Revue générale de droit*, pp. 1-20, p. 4.

<sup>4</sup> Lachaume (Jean-François), *La fonction publique*, Dalloz, 2002, 125p, p. 27.

contraire de celui spécifique applicable aux fonctionnaires -. Cette première distinction laisse déjà filtrer les variantes observables dans les statuts de la fonction publique.

En guise de précision, il convient de rappeler que l'expression *statut* se rapporte notamment à l'« ensemble cohérent des règles applicables à une catégorie de personnes ou d'agents ou à une institution et qui en déterminent, pour l'essentiel, la condition et le régime juridiques »<sup>5</sup>. Appliqué au droit de la fonction publique, le statut désigne l'« ensemble des dispositions légales et réglementaires fixant la situation des fonctionnaires en ce qui concerne l'entrée au service, le déroulement de la carrière, les droits et obligations, la discipline et la sortie du service »<sup>6</sup>. Il ressort de cette définition que le fonctionnariat est irradié par sa nature statutaire qui constitue l'une de ses caractéristiques essentielles. Épousant plusieurs variables, ce corpus juridique qui définit le statut du fonctionnaire se décline sous forme de loi ou d'actes réglementaires - ou même conventionnels - à caractère général, particulier ou spécial. Il s'impose au fonctionnaire qui, en réalité, « ne participe pas de manière décisive à la constitution du corpus de règles auxquelles il est assujéti (...) sa liberté réside à les accepter ou à les refuser, mais jamais à les négocier »<sup>7</sup>. Ces statuts ont, en règle générale, trait aux garanties fondamentales du fonctionnaire ainsi qu'à leurs obligations.

Du point de vue historique, d'abord inféodé, vassalisé au pouvoir royal, puis inféodé au règne napoléonien, le fonctionnaire est, dans la structuration administrative, l'expression de ce qu'il y a de plus sacré et de supérieur au service de la collectivité. Pour le profane, l'appréhension de la notion de fonctionnaire prête généralement à confusion.

Ainsi, une approche non juridique tend à attribuer cette qualité à tous les agents des services publics et même aux salariés des entreprises publiques qui ne gèrent pas des missions de service public et développent leurs activités dans un secteur purement industriel et commercial sans coloration de service public<sup>8</sup>. Une telle approche dépouille pourtant la notion de toute sa pertinence et de toute sa substance, car tous les agents de l'État ne sont pas des fonctionnaires qui, eux-mêmes, n'en constituent qu'une catégorie. En effet, l'État engage et emploie un personnel varié et hétérogène. Il en ressort d'ailleurs que, dans les États d'Afrique francophone subsaharienne, l'emploi du personnel non fonctionnaire connaît un net essor. Loin de constituer un quelconque dysfonctionnement, cette situation fait suite aux exigences des programmes d'ajustement structurel consécutifs à la crise économique des années 1990. Ceux-ci imposaient en réalité une réduction du personnel de l'État afin de mieux encadrer les dépenses publiques. Ainsi, pour pallier aux insuffisances des effectifs, l'État a dû recourir à la technique de contractualisation<sup>9</sup>. Solution abondamment adoptée par plusieurs États, le recrutement massif des agents contractuels impulsera une nouvelle

---

<sup>5</sup> Cornu (G), *Vocabulaire juridique*, 10e éd. mise à jour, Paris, PUF, 2014, p. 987.

<sup>6</sup> *Ibidem.*, p. 988.

<sup>7</sup> Abane Engolo (Patrick Edgard), *Traité de droit administratif du Cameroun. Théorie générale et droit administratif spécial*, l'Harmattan, 2019, 554p, p. 407.

<sup>8</sup> Lachaume (Jean-François), *La fonction publique*, *op cit.*, p. 5.

<sup>9</sup> Soglohoun (Prudent), « Le statut des agents publics contractuels de l'État en Afrique noire francophone », p. 4.

dynamique à l'administration, mais transformera aussi cette génération de travailleurs en « *un maillon essentiel de la fonction publique* »<sup>10</sup>. La différence fondamentale d'avec les fonctionnaires est que ces derniers se retrouvent dans une situation statutaire et réglementaire vis-à-vis de l'administration<sup>11</sup> tandis que ceux qui sont recrutés sur poste –contractuels– sont dans une situation contractuelle.

Juridiquement, la notion de fonctionnaire a été construite autour d'un noyau dur ancré sur un ensemble d'éléments cumulatifs : la nature publique de l'employeur (l'État) ; la nomination, par un acte unilatéral, dans un emploi à caractère permanent ; la titularisation, toujours par un acte unilatéral de l'autorité publique, dans un grade de la hiérarchie administrative<sup>12</sup>. Pris dans leur grande majorité, les statuts des fonctions publiques d'Afrique francophone semblent bien conforter ce postulat. Ainsi, aux termes de l'article 3 du statut de la fonction publique de l'État du Cameroun, « *est considéré comme fonctionnaire, toute personne qui occupe un poste de travail permanent, étant titularisée dans un cadre de la hiérarchie des administrations* »<sup>13</sup>.

L'on retrouve une définition quasi similaire dans les textes de loi de la quasi-totalité des États sous étude. Pour preuve, au sens de l'article 2 de la loi béninoise portant statut de la fonction publique, est fonctionnaire « *un agent public nommé à un emploi permanent et titularisé dans un grade de la hiérarchie administrative ayant vocation, par application des règles d'avancement de fonctionnaire à occuper des emplois publics permanents* »<sup>14</sup>. C'est dire qu'en dépit de quelques nuances, les mêmes éléments structurants ressortent de la définition du fonctionnaire.

Textes d'envergure continentale, la charte de la fonction publique en Afrique<sup>15</sup> et la charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'administration<sup>16</sup> abordent également la problématique de la fonction publique et notamment celle du fonctionariat. Contrairement aux dispositions internes, ces deux textes proposent une définition plus flexible ou plus élargie de la notion. Ainsi, le fonctionnaire y est perçu comme un agent du service public de l'État ou de ses institutions ; y sont inclus ceux qui ont été sélectionnés, nommés ou élus pour entreprendre des activités au nom de l'État, à tous les niveaux de sa hiérarchie<sup>17</sup>. Cette définition suggère que le fonctionnaire

<sup>10</sup> Bernard-Steindecker (C), « Le demi-échec de la réforme des agents non titulaires de la fonction publique en France (1982-1986) », *R.F.S.P.*, n° 2, 1990, p. 232.

<sup>11</sup> Article 3 (2) du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'État du Cameroun.

<sup>12</sup> Lachaume (Jean-François), *La fonction publique, op cit.*, p. 6.

<sup>13</sup> Décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'État du Cameroun.

<sup>14</sup> Article 2 de la loi n° 2015-18 portant statut général de la fonction publique du Bénin. Aux termes de la loi ivoirienne n° 92-570 du 11 septembre 1992 portant statut de la fonction publique, les fonctionnaires désignent des « personnes qui, nommées à titre permanent pour occuper un emploi dans l'Administration centrale de l'Etat, les services extérieurs qui en dépendent et les établissements publics de l'Etat, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative ». Article 1.

<sup>15</sup> La charte de la fonction publique en Afrique a été adoptée à la troisième conférence panafricaine des ministres de la fonction publique à Windhoek en Namibie le 5 février 2001.

<sup>16</sup> Adoptée par la XVIème session ordinaire de la conférence de l'Union africaine tenue à Addis-Abéba, en Éthiopie le 31 janvier 2011.

<sup>17</sup> Article 1 de la charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'administration adoptée par la XVIème Session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine tenue à Addis-Abéba, en Éthiopie,

peut être soit un agent de l'État qui fait carrière dans l'administration, soit alors celui qui est recruté pour un emploi. Elle rend compte de la forte tendance des fonctions publiques des États d'Afrique francophone subsaharienne qui, probablement pour des raisons d'efficacité et de productivité des services publics, composent avec les deux systèmes de fonction publique existant à savoir : le système de carrière et le système d'emploi. Jean-François Lachaume faisait déjà cette observation à propos de la fonction publique française. Pour l'auteur, « *sans que la notion de statut soit remise en cause, une politique contractuelle se développe, c'est-à-dire que certains aspects des relations du travail dans la fonction publique, non fixés et non figés par les statuts, donnent lieu, avant d'être formalisés dans des actes administratifs unilatéraux de la puissance publique, à des discussions entre partenaires (personnes publiques-syndicats de fonctionnaires) et à de véritables accords contractuels (accords salarial, sur la redéfinition des grilles de classification et de rémunération, sur la formation des agents, sur la modernisation du service public, etc.). Gouvernement et syndicats sont officiellement très attachés à cette politique contractuelle qui assouplit quelque peu les relations entre les personnes publiques et leurs fonctionnaires...* »<sup>18</sup>. En vertu du système de carrière, « *l'agent public, une fois recruté, devient membre d'un corps ou d'un grade hiérarchisé et a vocation à occuper des emplois successifs de niveau différent où il passera toute sa vie professionnelle, en franchissant divers grades et en occupant divers postes* »<sup>19</sup>. Au contraire, lorsque l'agent est affecté en vertu de sa compétence, à un emploi déterminé dans lequel il demeurera pendant sa vie administrative<sup>20</sup>, on parle de système d'emploi. Les deux conceptions semblent traduire un antagonisme entre une conception française et une conception américaine de la fonction publique.

Dans le premier cas, la fonction publique ne se distingue pas des emplois privés. Elle est marquée par l'absence d'un régime juridique spécifique applicable aux agents relevant de l'administration publique. Elle implique une analyse du poste de travail, des tâches à accomplir et des responsabilités de l'agent<sup>21</sup>. Les meilleurs candidats sont sélectionnés en fonction de leurs aptitudes professionnelles pour chaque emploi, par le recrutement externe et la mobilité interne. Dans le système d'emploi, l'administration publique est considérée comme une vaste entreprise recrutant et gérant son personnel dans les mêmes conditions que toutes les autres entreprises industrielles, commerciales ou agricoles de la nation<sup>22</sup>. Le fonctionnaire est recruté dans les conditions similaires à celles d'un salarié dans le secteur privé, afin d'occuper un poste déterminé correspondant à sa qualification particulière et à sa spécialisation. Il est alors lié à l'administration par un rapport contractuel. L'une des singularités de ce système est qu'il n'inclut pas la notion d'hierarchie et que le travail administratif y est décomposé

---

le 31 janvier 2011. La charte de la fonction publique parle simplement d' « agent public » sans invoquer le fonctionnaire. Article 3.

<sup>18</sup> Lachaume (Jean-François), *La fonction publique, op cit.*, p. 29.

<sup>19</sup> Fougère (Louis), *La fonction publique*, Bruxelles, Institut international de sciences administratives, « Études et choix de textes commentés », 1988, cité par Quermone (Jean-Louis), *L'appareil administratif de l'État*, Éditions du Seuil, 1991, 352p, p. 140.

<sup>20</sup> Debbasch (Charles) et Colin (Frédéric), *Administration publique*, 6<sup>e</sup> éd, Economica, 2005, 1124p, p. 643.

<sup>21</sup> Quermone (Jean-Louis), *L'appareil administratif de l'État, op cit.*, p. 138.

<sup>22</sup> Diango (Cissoko), *La fonction publique en Afrique noire : le cas du Mali*, p. 22.

en tâches. De plus, bien que présentant une certaine permanence de l'emploi, il n'est pas moins caractérisé par la précarité de celui-ci et ne garantit pas les évolutions professionnelles qui restent très incertaines. Il n'empêche que ce système ait été plébiscité par certains pays tels que les États-Unis, le Canada ou encore l'Italie.

Dans le second cas, le système semble beaucoup plus hiérarchisé dans la mesure où le fonctionnaire exerce effectivement ses fonctions dans un emploi correspondant au grade de son recrutement. En raison de la nature de l'activité qu'il exerce, l'État dispose des moyens pour lui imposer sa volonté. En effet, le fonctionnaire est ici considéré comme étant « *au service de l'intérêt général sans être animé par l'esprit de profit qui caractérise légitimement l'entreprise. Il exerce donc, peut-on dire, une fonction sociale qui requiert une qualification technique et des aptitudes morales particulières qui donnent à cette fonction sa spécificité par rapport à toute autre* »<sup>23</sup>. Autrement dit, au regard de la spécificité de la fonction exercée par l'agent de l'État, il se retrouve dans une position subalterne qui exclut l'éventualité de tout rapport d'égalité dans les relations qu'il entretient avec son employeur –l'État-. Dans cette configuration, le fonctionnaire est supposé faire partie d'une caste d'agents privilégiés, hiérarchisés et disciplinés voués au service de l'intérêt général.

De façon schématique, la fonction publique de carrière se présente en catégories et garantit au fonctionnaire, la permanence de son emploi dans l'accomplissement de sa mission d'intérêt général. Elle permet de déroger aux règles habituelles du droit du travail. La justification en est que, dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire transforme les idées politiques en réalité sociale. Il applique les textes, exécute la volonté du peuple, résout les conflits d'intérêt, met en ordre la réalité du monde social, adapte de nouvelles formes d'intervention, imagine les outils de l'action publique<sup>24</sup>. En d'autres termes, il constitue le principal levier de conduite des politiques publiques.

Bien qu'adoubé en Afrique, ce système n'est pourtant pas exempt d'insuffisances. Pour preuve, le poids de l'emploi tend à s'y amplifier, sans oublier la rigidité statutaire et les lourdeurs résultant de l'échelle des salaires en vigueur. De toute évidence, « *le système de carrière se trouve fréquemment contesté. Il a en effet favorisé le développement d'un milieu de fonctionnaires repliés sur eux-mêmes qui sont séparés des administrés par un mur d'incompréhension et d'ignorance. Il a également produit une fonction publique rebelle aux notions de rentabilité essentielles à l'époque moderne* »<sup>25</sup>.

Dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne ayant souscrit pour la plupart au système de carrière, répondant à l'évolution graduelle du fonctionnaire, il se dessine une nouvelle tendance du fonctionnariat qui rend artificielle la distinction entre *fonction publique de carrière* et *fonction publique d'emploi*. De plus en plus, les fonctionnaires sont recrutés sur la base de leur profil et obéissent à une gestion axée sur

<sup>23</sup> Salon (Serge) et Savignac (Jean-Charles), *Administrations et fonctions publiques en France*, Sirey, 2002, 506p, p. 277.

<sup>24</sup> Rouban (Luc), « Introduction », in *La fonction publique*, La Découverte, 2009, 128p, p. 2.

<sup>25</sup> Debbasch (Charles) et Colin (Frédéric), *Administration publique, op cit.*, p. 646.

les résultats<sup>26</sup>, d'où la généralisation des contrats d'objectifs<sup>27</sup>. C'est dire qu'en réalité leur statut aura connu des mutations profondes. Dès lors se pose une question primordiale : **comment se déclinent le statut du fonctionnaire et sa mutation en Afrique francophone subsaharienne ?** Cette interrogation paraît pertinente, partant de l'hypothèse qu'il existe un réel besoin de faire évoluer le statut du fonctionnaire, de sorte à améliorer la performance de la fonction publique. Autrement dit, la gestion du personnel dans les administrations publiques d'Afrique francophone subsaharienne mérite qu'on mène une profonde réflexion sur l'établissement d'un cadre juridique reconsidéré incluant leur meilleur mode d'emploi, ceci, au risque même de remettre en question les leviers traditionnels sur lesquels a été construit le statut du fonctionnaire. Ainsi, du point de vue théorique, cette étude présente l'intérêt de recentrer les différents changements qui naissent de la transformation du droit de la fonction publique, tandis que du point de vue pratique, il ressort l'efficacité du service public et de l'agent public.

En effet, l'analyse des différents statuts de la fonction publique laisse entrevoir un changement de paradigme. En Afrique, « *l'administration publique a un rôle très important de développement économique et social qui exige de la fonction publique, principal artisan de ce développement, une compétence et un effort exceptionnel de formation et d'organisation* »<sup>28</sup>. Résultat du mimétisme normatif et institutionnel au sortir des indépendances, le système de carrière à la française est en passe d'être élagué au profit d'un modèle plus souple. Dans ce système de carrière, le poids de l'emploi tend à s'amplifier. Pour des raisons d'efficacité, ces fonctions publiques tentent d'échapper à la rigidité statutaire et aux lourdeurs résultant de l'échelle des salaires en vigueur qui caractérisent la fonction publique de carrière. Cette chape de plomb qui pèse sur le modèle de fonction publique en vigueur dans les États d'Afrique francophone subsaharienne a entraîné une mutation profonde du statut de fonctionnaire.

Celle-ci a donné lieu à une hybridation dudit statut qui reste attaché au régime statutaire (I) mais qui se nourrit aussi à la mamelle de la « travaillisation »<sup>29</sup> (II).

## I- LA PERMANENCE DU RÉGIME STATUTAIRE

L'idée d'un régime statutaire applicable au fonctionnaire tire ses racines de loin. Depuis Duguit et Hauriou, on notait déjà une construction embryonnaire du statut du fonctionnaire<sup>30</sup>. S'imposant au fil du temps, ce régime devint le marqueur essentiel du

<sup>26</sup> La notion de gestion axée sur les résultats est une stratégie de gestion qui jette les bases d'une approche intégrée de la planification, du suivi et de l'évaluation des projets/programmes.

<sup>27</sup> Étude comparative des statuts généraux de la fonction publique : le Bénin, le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Ghana, le Kenya, le Nigéria et le Sénégal, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, division de l'économie et de l'administration publiques, 1999, p. 2.

<sup>28</sup> Diango (Cissoko), *La fonction publique en Afrique noire : le cas du Mali*, p. 28.

<sup>29</sup> Esplugas-Labatut (P), « Évolution et révolution du droit des fonctions publiques ? », *Droit Social*, 2020, pp. 227-237, p. 228. C'est le professeur David Ruzié qui, en premier, a conceptualisé la notion de « travaillisation » en 1960 dans sa thèse traitant des rapports entre les agents des personnes publiques et les salariés. Ruzié (D), *Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français. Étude comparative de leur condition juridique*, LGDJ, 1960.

<sup>30</sup> Les deux éminents auteurs développent des idées en faveur d'une situation statutaire et non contractuelle du fonctionnaire à une époque où les fonctionnaires revendiquent l'application à leur égard d'un régime juridique identique à celui des travailleurs du secteur privé à savoir le contrat. Lire à ce sujet Moreau (Pierre-

droit de la fonction publique. Cette caractéristique s'observe invariablement dans la plupart des fonctions publiques des pays d'Afrique noire francophone. Ainsi, le fonctionnaire bénéficie d'une titularisation dans un grade de la hiérarchie administrative (A) et est nommé à un emploi pour une carrière administrative (B).

#### A- La titularisation dans un grade de la hiérarchie administrative

La titularisation constitue un marqueur essentiel de la fonction publique de carrière. Elle définit l'acte par lequel l'agent public, au terme de sa période probatoire, reçoit la qualité d'agent public permanent et obtient un grade dans la hiérarchie statutaire<sup>31</sup>. Il s'agit, en d'autres termes, d'un acte unilatéral qui le fait entrer dans un grade de la hiérarchie administrative, lui donnant vocation à occuper l'emploi correspondant. Elle permet de distinguer les fonctionnaires des non fonctionnaires et des contractuels, voire des vacataires. La titularisation fait partie intégrante des éléments cardinaux qui confèrent au fonctionnaire, sa qualité, car nonobstant sa nomination, il doit occuper un grade de la hiérarchie administrative.

Dans un arrêt rendu par le Conseil d'État français au sujet des architectes en chef des monuments historiques, la fondamentale de la titularisation a été mise en évidence. Le juge précise en l'espèce que ceux-ci, « *nommés par arrêté ministériel, occupent des emplois permanents... que leur nomination à ces emplois... comporte nécessairement titularisation dans le grade unique que comprend leur corps ; qu'ils sont, dès lors, au nombre des fonctionnaires mentionnés à l'article premier de l'ordonnance du 4 février 1959* »<sup>32</sup>. Cette exigence ressort de manière générale des statuts généraux des fonctions publiques des États d'Afrique francophone subsaharienne. Elle est conditionnée par l'existence d'une période probatoire.

Dans certains États, la durée du stage probatoire est spécifiée par le statut général. C'est le cas en République du Bénin et en République du Cameroun où elle s'étend sur un (01) an<sup>33</sup>. Le Burkina Faso également prévoit une durée minimale d'un (01) an pour le stage probatoire<sup>34</sup>. D'autres États laissent, par contre, aux statuts particuliers, la latitude de fixer la durée du stage probatoire précédant la titularisation<sup>35</sup>. La période de stage probatoire correspond à un temps d'évaluation du candidat qui prétend au statut de fonctionnaire. Elle permet au candidat de faire la preuve de « *sa valeur professionnelle, sa bonne moralité et son aptitude physique à assumer les fonctions auxquelles il aspire* »<sup>36</sup>. Du point de vue du contenu, aucune mention n'est ici

---

Yves), « contre le contrat. Léon Duguit et Maurice Hauriou, inventeurs du statut de fonctionnaire », *RDP*, 2016, n° 4, pp. 1063-1084.

<sup>31</sup> Article 119 de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la Fonction publique du Gabon.

<sup>32</sup> Cité par Salon (serge) et Savignac (Jean-Charles), « Administrations et fonctions publiques en France », Dalloz, 2002, 504p, p. 228.

<sup>33</sup> Article 2 de la loi n°2015-18 portant statut général de la fonction publique. Article 19 (1) (a) du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique du Cameroun.

<sup>34</sup> Article 1 de la loi n° 081-2015/CNT portant statut de la fonction publique d'État.

<sup>35</sup> Selon l'article 118 de la loi n° 1/2005 portant statut général de la fonction publique gabonaise, la période probatoire est régie par les différents statuts particuliers.

<sup>36</sup> Article 19 (1) du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique du Cameroun.

faite des qualités intellectuelles pouvant préfigurer de la rentabilité du futur fonctionnaire et sa capacité à occuper le poste. Ce manque d'objectivité caractérise davantage d'autres statuts encore plus évasifs qui définissent simplement cette étape comme la période pendant laquelle le candidat doit faire « *la preuve de son aptitude* »<sup>37</sup> à servir dans la fonction publique. Pourtant, le besoin de rationalisation de la fonction publique devrait motiver l'édiction de balises en mesure de cibler des ressources humaines bien plus performantes. Guidés par ce mobile, les pouvoirs publics des États d'Afrique francophone subsaharienne devraient exiger, aux futurs fonctionnaires, un minimum de qualités intellectuelles. Dans cet ordre d'idées, il convient de préciser que si le test d'aptitude intellectuelle, réalisé par le biais du concours, sert en règle générale à évaluer le potentiel du futur agent, la crédibilité et l'objectivité entourant son organisation alimentent et justifient parfois les suspicions, les pires soupçons de corruption, de favoritisme et de népotisme. Dès lors, l'idée d'hausser le niveau d'exigence de la période du stage acquiert donc toute sa pertinence. Bien qu'il puisse se faire dans les services opérationnels, le stage s'effectue en règle générale, dans les écoles spécialisées, notamment pour les catégories A et B de la fonction publique.

Lorsqu'il se révèle concluant, la période de stage entérine le recrutement et la titularisation de l'agent dans son emploi. Si, à contrario, il advenait que le stage soit non concluant, l'agent se retrouvera, dans certains cas, licencié après avis d'une commission « *ad hoc* »<sup>38</sup>. Il pourrait toutefois en être autrement. En effet, selon les dispositions en vigueur dans d'autres États, une période de stage non probante pourrait se prolonger par une année supplémentaire de stage<sup>39</sup>.

Au regard de ces considérations, il convient d'observer, qu'en terme d'acte, la titularisation marque le début de la carrière du fonctionnaire dans la fonction publique. Elle l'intègre dans un cadre de la hiérarchie des administrations de l'État. Elle place le fonctionnaire dans une situation statutaire et réglementaire différente de la contractualisation. Elle l'attache à un poste de travail permanent et le rattache à un corps de fonctionnaires exerçant des fonctions spécifiques dans un domaine déterminé des secteurs publics<sup>40</sup>.

La titularisation du fonctionnaire obéit à des conditions de validité. Le professeur Joseph Owona en dénombre cinq (05). Celles-ci ont trait à la procédure qui impose la publication de la titularisation ; sa soumission au visa du contrôleur financier -au motif qui suppose l'existence d'un emploi vacant auquel il doit être pourvu- ; au but qui suggère que la titularisation vise effectivement à pourvoir régulièrement à une vacance d'emploi ; à l'objet qui implique la régularité de l'acte de titularisation ; ainsi qu'à l'exercice de la compétence de titularisation dans le temps qui tient au respect du moment de la titularisation<sup>41</sup>. Le non-respect de ces conditions emporte l'irrégularité de

---

<sup>37</sup> Article 118 de la loi n° 1/2005 portant statut général de la fonction publique gabonaise.

<sup>38</sup> Article 19 (1) (b) du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique du Cameroun.

<sup>39</sup> Article 36 de la loi n° 92-570 du 11 septembre 1992 portant statut de la fonction publique de Côte d'Ivoire.

<sup>40</sup> Owona (Joseph), *Droit de la fonction publique camerounaise*, L'Harmattan, 2011, 257p, p. 119.

<sup>41</sup> *Ibidem.*, pp. 120-121.

la titularisation. Une titularisation irrégulière peut faire l'objet d'un retrait par l'Administration<sup>42</sup> ou d'une annulation par le juge administratif comme l'atteste l'affaire Ekwalla Edoubey Stéphane contre État du Cameroun rendue par la Cour suprême<sup>43</sup>. Toutefois, il faudrait que l'irrégularité invoquée ait exercé une influence sur le sens de la décision prise<sup>44</sup>.

En effet, l'office du juge administratif répond à la nécessité d'accorder de sérieuses garanties aux fonctionnaires pour le respect de leurs droits, mais aussi à l'administration. En droit français, l'admission des retraits des titularisations irrégulières ne se fait que de manière très limitative, à la différence des nominations pour ordre<sup>45</sup> qui peuvent être retirées à tout moment.

Le fonctionnaire, en fin de stage qui fait l'objet d'un refus de titularisation peut solliciter le contrôle du juge administratif. En effet, l'administration peut tirer motif d'une faute disciplinaire<sup>46</sup> ou d'une insuffisance professionnelle<sup>47</sup> pour licencier le fonctionnaire stagiaire. Dans le premier cas, le juge administratif français a dans une espèce, considéré que des absences injustifiées pouvaient fonder une décision de refus de titularisation. Il rappelle à cet effet que le stagiaire se trouve dans « *une situation probatoire et provisoire* ». Ainsi « *la décision de ne pas le titulariser en fin de stage est fondée sur l'appréciation portée par l'autorité compétente sur son aptitude à exercer les fonctions auxquelles il peut être appelé et, de manière générale, sur sa manière de servir, et se trouve ainsi prise en considération* »<sup>48</sup>. La décision de refus de titularisation obéit nécessairement aux formalités prévues par les lois et règlements en vigueur. De manière principielle, elle n'implique pas de communication du dossier, encore moins que l'intéressé soit à même de présenter ses observations<sup>49</sup>. Dans le second cas, le licenciement d'un stagiaire peut s'expliquer par une insuffisance professionnelle notoire, ce qui vaut refus de titularisation. Un tel refus peut produire ses effets sans que l'intéressé ait besoin de prendre connaissance de son dossier. C'est notamment la

---

<sup>42</sup> Selon l'article 18 du statut de la fonction publique camerounaise, « Sans préjudice des poursuites pénales et civiles qu'elle encourt, toute personne recrutée comme fonctionnaire à la suite de manœuvres frauduleuses établies est, dès découverte de celle-ci, dégagee des effectifs par l'autorité investie du pouvoir de nomination ». C'est dire en réalité qu'un recrutement frauduleux entache d'irrégularité la titularisation qui en découle et cette dernière peut alors, dès découverte de l'irrégularité, faire l'objet de retrait.

<sup>43</sup> L'affaire Ekwalla Edoubey Stéphane contre État du Cameroun citée par Owona (Joseph), *Droit de la fonction publique camerounaise*, L'Harmattan, 2011, op. cit. p. 122

<sup>44</sup> Dans son arrêt d'Assemblée Danthony du 23 décembre 2011, le Conseil d'État a considéré qu'il existe un principe selon lequel « si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative (...) n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

<sup>45</sup> CE, n° 1923, Association des fonctionnaires des PTTR.

<sup>46</sup> Article 19 (1) (b) du statut de la fonction publique du Cameroun.

<sup>47</sup> Article 111 du statut de la fonction publique du Bénin.

<sup>48</sup> CE, 24 févr 2020, req. n°421291.

<sup>49</sup> CE, sect., 3 déc. 2003, req. n° 236485, Lebon p. 469.

solution du juge du Conseil d'État dans l'affaire Lesage.<sup>50</sup> Le licenciement, dans ces conditions, est prononcé après avis d'une commission consultative<sup>51</sup>.

Lorsqu'elle est régulière, la titularisation confère la qualité de fonctionnaire à l'agent. Elle lui permet d'entamer sa carrière administrative par son rattachement définitif à un corps de la hiérarchie des administrations.

### **B- La nomination à un emploi pour une carrière administrative**

Si le succès à un concours permet d'accéder à la fonction publique, il n'ouvre cependant pas automatiquement droit à la qualité de fonctionnaire. Encore faudrait-il être nommé à un emploi, puis titularisé. La nomination intervient afin de pourvoir à un emploi vacant devant être occupé par le fonctionnaire de manière effective. Dans le système de carrière, la situation créée par la nomination à un emploi est, en principe, irréversible. Elle donne au fonctionnaire la possibilité de profiter d'une carrière à vie au sein de la fonction publique. Si celle-ci s'analyse comme l'acte qui confère au fonctionnaire le droit d'exercer les charges de son emploi<sup>52</sup>, elle s'apparente aussi à la « *consécration de l'entrée dans la fonction publique du lauréat à un concours direct de recrutement ou admis sur titre avec un diplôme professionnel dans un corps régulier de la fonction publique en situation de stagiaire* »<sup>53</sup>. L'acte de consécration ne prend effet que lorsqu'il est réalisé par les autorités habilitées à lui donner force de droit. Il s'agit, dans la plupart des États d'Afrique noire francophone subsaharienne, du Président de la République et parfois du Premier Ministre, ou encore des ministres et des chefs des collectivités territoriales décentralisées.

En Afrique noire francophone, les fonctionnaires sont nommés dans les corps auxquels ils appartiennent selon les prescriptions constitutionnelles, législatives ou réglementaires. À ce titre, l'acte de leur nomination est généralement pris par la plus haute autorité de l'État. L'article 17 de la constitution ivoirienne pose le principe de base selon lequel le Président nomme aux emplois civils et militaires de l'État. Au Cameroun<sup>54</sup> et au Mali, il détient les mêmes chefs de compétence. Selon l'article 30 de la constitution malienne en cours de validité avant les coups d'État militaires de 2020 et de 2021, « *le Président de la République est le chef de l'administration. Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État* ». Au Sénégal, par contre, cette charge revient au Premier ministre qui dispose de l'Administration et, à cet effet, nomme à certains emplois civils. Celui-ci peut, par ailleurs, déléguer certains pouvoirs aux ministres, notamment en matière de fonction publique. De ces considérants, il ressort que le Président de la République joue un rôle particulièrement important dans la gestion de la fonction publique. Il est le décideur principal en matière de nomination des fonctionnaires des administrations de l'État.

---

<sup>50</sup> CE 27 avril 1960, Lesage ; 2 octobre 1970, Rudeau

<sup>51</sup> Au Cameroun, en cas de stage non satisfaisant, le fonctionnaire stagiaire est licencié après avis d'une commission « ad hoc ». Article 19 (1) (b) du statut de la fonction publique.

<sup>52</sup> Article 121 de la loi portant statut de la fonction publique gabonaise.

<sup>53</sup> Article 2 de la loi portant statut général de la fonction publique du Bénin.

<sup>54</sup> Article 8 alinéa 8 de la constitution camerounaise

Toutefois, la nomination de l'essentiel des fonctionnaires relève des autorités ministérielles. Ainsi, les mêmes constitutions indiquent que le pouvoir de nomination aux emplois de l'État peut faire l'objet de délégation au Premier ministre, aux autres ministres et à certains hauts responsables de l'administration de l'État, dans le cadre de leurs attributions respectives<sup>55</sup>. Il s'agit en réalité là d'une mesure de simplification et de déconcentration administrative. Dans cette perspective, le ministre de la fonction publique apparaît comme un maillon essentiel.

La nomination à un emploi donne la possibilité au fonctionnaire d'avoir une carrière en bonne et due forme. C'est du moins l'une des caractéristiques de la fonction publique de carrière que le conseiller d'État français Louis Fugère définit comme « (...) un système dans lequel l'agent public une fois recruté devient membre d'un corps ou d'un cadre hiérarchisé comportant des emplois de niveaux différents où il passera toute sa vie professionnelle en franchissant des grades et en occupant divers postes »<sup>56</sup>. La nomination à un emploi entraîne la distinction de principe entre le grade et l'emploi. Celle-ci fait partie de l'ADN du statut de fonctionnaire. Le droit statutaire de la fonction publique des États d'Afrique francophone subsaharienne s'articule autour de cette distinction. Même si l'on note quelques différences dans les définitions<sup>57</sup> données par chaque statut général du grade, il demeure toutefois un fond commun qui fait de lui le titre conférant au fonctionnaire, la vocation à occuper un emploi déterminé.

Quant à l'emploi, il correspond à un poste de travail précis. Selon André de Laubadere, il a trait à « un poste budgétairement prévu et susceptible d'être occupé par un fonctionnaire »<sup>58</sup>. Dans leur grande majorité, les législations d'Afrique francophone subsaharienne la définissent comme « un regroupement de tâches administratives rémunérées et budgétisées »<sup>59</sup>.

Au regard de la prégnance de la notion de poste de travail dans la définition de l'emploi, certains statuts de la fonction publique la substitue à celle de l'emploi<sup>60</sup>, ce qui n'apparaît que comme une différence de terminologie. En réalité, l'emploi est comme une entité double, à la fois budgétaire et fonctionnelle. Entité budgétaire, parce que créé par la loi de finances ou par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public pour permettre de rémunérer un fonctionnaire<sup>61</sup>. Il en résulte que la nomination à un emploi dépend des prévisions budgétaires. En tant que réalité

<sup>55</sup> Art. 10 (2) de la constitution camerounaise ; art. 24 de la constitution ivoirienne ; art. 30 de la constitution malienne.

<sup>56</sup> Fugère (L), *La fonction publique*, études et choix de textes commentés, 1966, p. 154. Nous soulignons.

<sup>57</sup> Selon l'article 8 du décret portant statut de la fonction publique du Cameroun, le grade est « la position du fonctionnaire dans la hiérarchie de son cadre. Il comporte plusieurs classes et la classe plusieurs échelons ». Quant à la loi ivoirienne portant statut de la fonction publique, « le grade est le titre acquis par le fonctionnaire, à l'intérieur de sa catégorie, et qui lui donne vocation à occuper un emploi d'un certain niveau, dans sa spécialité, et dans la hiérarchie administrative ».

<sup>58</sup> Cité par Abane Engolo (P. E), *Traité de droit administratif du Cameroun. Théorie générale et droit administratif spécial*, op cit., p. 408.

<sup>59</sup> Article 2 de la loi portant statut général de la fonction publique du Bénin.

<sup>60</sup> Article 4 (1) du statut de la fonction publique du Cameroun.

<sup>61</sup> Salon (S) et Savignac (Jean-Charles), *Administrations et fonctions publiques en France*, op cit., p. 314.

fonctionnelle, il désigne l'ensemble des tâches déterminées que le fonctionnaire doit accomplir dans le cadre général de l'organisation du service dans lequel il exerce, les fonctions correspondantes au poste de travail qui lui est assigné par le responsable du service compte tenu de son grade et de ses aptitudes<sup>62</sup>.

Si le grade et l'emploi semblent indissociables, il n'en demeure pas moins que les deux réalités sont indépendantes. En effet, « *le fonctionnaire a un droit acquis à conserver son grade, il n'en a aucun à l'égard de son emploi* »<sup>63</sup>. L'article 10 de la loi portant statut général de la fonction publique de Côte d'Ivoire est sans ambiguïté sur le sujet. Selon ses dispositions, « *le grade est distinct de l'emploi* ». Il existe tout de même une imprécision sur les rapports entre les deux notions.

Certains statuts généraux se bornent à indiquer que chaque emploi est constitué de plusieurs grades<sup>64</sup>. D'autres, par contre, dans un souci de clarté, précisent que le grade confère à son bénéficiaire, vocation à occuper un emploi d'une qualification déterminée<sup>65</sup>. Il en ressort, qu'il y aurait donc parfois application du principe de distinction du grade et de l'emploi. Ce qui sous-entend que le fonctionnaire qui perd son emploi, conserverait son grade. Du reste, dans certaines dispositions, la distinction entre grade et emploi demeure assez ténue. C'est le cas du statut de la fonction publique du Burkina Faso qui ne prévoit pas de grade, mais seulement les emplois, les classes et les échelons. Cela sous-entend, qu'à l'envers de la pratique en cours dans la plupart des États, l'occupation d'un emploi dans ce pays ne suppose pas l'acquisition d'un grade. Toutefois, certaines dispositions des statuts des fonctions publiques tendent à relativiser cette conclusion.

Au Niger, le législateur prévoit que « *les emplois de fonctionnaires peuvent être occupés exceptionnellement par des agents non fonctionnaires* » et que « *l'accession des non fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans la fonction publique* »<sup>66</sup>. En d'autres termes, les contractuels peuvent occuper un emploi sans acquérir un grade dans la hiérarchie administrative. En Côte d'Ivoire, la loi laisse entendre que « *les nominations aux emplois supérieurs sont laissées à la discrétion du gouvernement* »<sup>67</sup>. Ce qui sous-entend qu'il n'y a pas acquisition d'un grade. Il existerait alors dans la fonction publique des États d'Afrique francophone, des emplois dont l'accession n'entraîne pas l'acquisition d'un grade. Pour Bernard Santolini, il s'agirait d'un deuxième aspect du « *principe de la séparation du grade et de l'emploi* »<sup>68</sup>. Mais de nos jours, les préceptes de la pratique du système de fonction publique en Afrique francophone subsaharienne s'édulcorent dangereusement par la suppression de certains marqueurs du droit de la fonction publique, en virant sur la « *travaillisation* ».

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*,

<sup>63</sup> Debbasch (Charles) et Colin (Frédéric), *Administration Publique, op cit.*, p. 646.

<sup>64</sup> Article 45 de la loi portant statut général de la fonction publique du Niger ;

<sup>65</sup> Art. 83 de la loi béninoise portant statut de la fonction publique.

<sup>66</sup> Art. 4 (3) et (5) de la loi n° 2007-26 du 23 juillet 2007 portant Statut général de la Fonction publique de l'État au Niger.

<sup>67</sup> Art. 13 de la loi n° 92-570 du 11 septembre 1992 portant statut de la fonction publique de l'État de Côte d'Ivoire.

<sup>68</sup> Santolini (B), « La "distinction du grade et de l'emploi" dans le droit positif et la coutume administrative », *La Revue administrative*, 15<sup>e</sup> Année, n° 86, 1962, pp. 152-158, p. 152.

## II- LA TENDANCE À LA « TRAVAILLISATION »

Loin de pouvoir être perçu comme un effet de mode, l'option de la fonction publique de carrière effectuée par la plupart des États africains s'inscrit dans une dynamique de sacralisation du service public. Autrement dit, « *le service public de l'État ne saurait être conçu comme un métier parmi tant d'autres* »<sup>69</sup>. Cependant, on observe aujourd'hui un glissement progressif vers une fonction publique de poste de travail. En effet, cette tendance témoigne d'une « *ouverture forcée, peut-être, vers de nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines inspirées des pratiques ayant cours, soit dans les entreprises privées, soit dans les organisations internationales au sein desquelles on recrute pour des tâches précises du personnel avec un profil bien déterminé* »<sup>70</sup>. Par ces mutations, les pouvoirs publics entendent alors fournir une meilleure qualité du service public et garantir la performance de l'administration publique afin de lui permettre de mieux implémenter les politiques publiques. Désormais, dans les États d'Afrique francophone au sud du Sahara, le recrutement des fonctionnaires est basé sur le profil (A) et la recherche de la performance apparaît comme une exigence tendant à améliorer la qualité des prestations (B).

### A- Le recrutement basé sur le profil

Confronté à des problèmes de divers ordres, et en particulier celui accru du sous-développement, l'État africain subsaharien est très souvent perçu par ses citoyens comme l'ultime rempart. Son bras séculier qu'est l'administration doit donc intervenir dans des domaines très variés, techniques et spécialisés<sup>71</sup>. À ce titre, il doit renforcer sa légitimité et assurer son utilité en offrant un service public de qualité.

Les fonctions publiques des États africains semblent se tourner de manière progressive vers le nouveau management public<sup>72</sup> axé sur le renforcement des capacités de l'administration publique et le développement. Cette tendance répond à la critique généralement adressée à la fonction publique africaine, sur son déficit de fonctionnaires compétents. De l'avis de certains observateurs, cet état de chose pourrait se justifier par la baisse constatée, au fil du temps, de la demande et de l'offre des ressources

<sup>69</sup> Breton (J. M), *Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone, Universités francophones, UREF, Edicef, AUPELF*, 1990, p. 23.

<sup>70</sup> Lekene Donfack, « Réflexion sur le nouveau statut général de la fonction publique (A propos du décret n° 94/199 du 07 octobre 1994) », in *Pougoue (P-G) (dir.), Statut général de la fonction publique de l'État. Texte intégral et commentaire*, Revue de législation et de jurisprudence camerounaises, Octobre-Novembre-Décembre 1994, n° 20, p. 25.

<sup>71</sup> Confronté à de nouveaux défis, l'État africain doit désormais intervenir dans divers domaines comme les changements climatiques, le terrorisme, la santé publique notamment par la lutte contre de nouvelles pandémies, les risques technologiques.

<sup>72</sup> Encore appelé New public management, ce nouveau concept a été créé à la suite de la politique de modernisation administrative lancée par madame Thatcher en Grande Bretagne. Il s'agit d'une nouvelle manière de gérer l'Administration publique empreinte aux méthodes du droit privé. Ne faisant pas l'objet d'une définition unanime, plusieurs éléments permettent de rendre compte de sa substance parmi lesquels la prise en compte de la rentabilité, la prépondérance de la qualité de service, la recherche de la productivité (mise en place d'un leadership, la souplesse. Debbasch (C) et Colin (F), *Administration publique, op cit.*, pp. 774-775.

(techniques) humaines de qualité dans la fonction publique en Afrique<sup>73</sup>. Le manque d'experts dans ce volet névralgique de l'activité de l'État reste à plaindre. Cette carence de compétence trouve aujourd'hui une réponse dans la « travaillisation ». La « travaillisation » désigne « *l'importation dans le champ des relations professionnelles entre les personnes publiques et leurs agents, de règles tirées, ou tout au moins inspirées, du droit du travail applicables normalement aux salariés du secteur privé* »<sup>74</sup>. Cette importation des mécanismes de gestion des relations de travail propres au corpus juridique du droit du travail dans la fonction publique fait depuis quelques années sa recette en Afrique.

Elle participe d'une modernisation de la fonction publique en privilégiant la qualité de la ressource humaine. Rehausser la qualité de la fonction publique exige prioritairement des ressources humaines de qualité. C'est à ce titre que les fonctions publiques des États d'Afrique francophone subsaharienne se sont tournées vers les techniques de recrutement de la fonction publique d'emploi. Cette dernière privilégie la définition des grandes lignes du poste à pourvoir, de même que celles des qualités et des exigences qu'il requiert. Elle permet d'axer la recherche sur un agent dont les aptitudes et les prérequis répondent à ceux qui ont été définis<sup>75</sup>. En un mot, le terme compétence est désormais associé au recrutement des fonctionnaires. Derrière cette idée de compétence, il faut voir le projet de caractériser, non plus le poste occupé ou le résultat mesuré, mais les capacités des individus et leur manière de se comporter en situation de travail<sup>76</sup>. Le profil pourrait alors renvoyer aux compétences managériales du futur et potentiel fonctionnaire. On pourra le cerner à travers le background intellectuel, la qualification professionnelle, le leadership, le niveau de prise d'initiative ou même le sens de la responsabilité.

La prise en compte du profil dans le recrutement des fonctionnaires apparaît comme une exigence posée par le législateur centrafricain pour le recrutement à la haute fonction publique. Il procède à cet effet à une classification binaire des emplois en distinguant les emplois professionnels, des emplois de responsabilité supérieure d'État<sup>77</sup>. Un emploi professionnel désigne « *un ensemble de tâches à accomplir par des personnes ayant le profil requis* »<sup>78</sup>. Le législateur béninois envisage de corriger les lacunes de la fonction publique béninoise en prévoyant l'élaboration d'un répertoire des hauts emplois techniques exigeant des profils spécifiques par le ministre de la fonction publique<sup>79</sup>. Cela correspond à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Au Burkina Faso, l'exigence du bon profil est requise pour les emplois de conception, de direction ou de prestation intellectuelle et technique de haut niveau. Le

<sup>73</sup> Olowu (D), « La réforme des salaires de la fonction publique en Afrique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010/4, vol. 76, pp. 665-686, p. 670.

<sup>74</sup> *Idem.*,

<sup>75</sup> Debbasch (C) et Colin (F), *Administration publique, op cit.*, p. 658.

<sup>76</sup> Jeannot (G), « Gérer les carrières des cadres de la fonction publique ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2005/4, n° 116, pp. 553-560, p. 555.

<sup>77</sup> Art. 36, al. 1 de la loi n° 09-014 du 10 août 2009 portant statut général de la fonction publique centrafricaine.

<sup>78</sup> Art. 36, al. 2 de la loi n° 09-014 du 10 août 2009 portant statut général de la fonction publique centrafricaine

<sup>79</sup> Article 147 de la loi portant statut général de la fonction du Bénin.

législateur prévoit que « *l'accès à ces emplois requiert un niveau minimum de licence ou de baccalauréat plus trois ans de formation professionnelle* »<sup>80</sup>. Cette précision au sujet du niveau de diplôme ou de la qualification professionnelle semble traduire une volonté de recruter dans la fonction publique des cadres supérieurs compétents.

L'impératif de la formation professionnelle suggère que les postulants à un poste dans la fonction publique pour les emplois de conception, de direction ou de prestation intellectuelle et technique de haut niveau devraient réunir un minimum de qualités tant théoriques que pratiques. Ces qualités constituent des garanties destinées à optimiser l'atteinte des objectifs de rentabilité, d'efficacité et de développement.

Fort du principe de l'exigence de profil, le législateur burkinabé a, au titre des emplois permanents, procédé à l'élaboration d'un tableau prévisionnel prenant en compte les profils correspondant à la demande de chacun des départements ministériels<sup>81</sup>. Mieux encore, la fonction publique prévoit une catégorie P à laquelle ne peuvent postuler que les agents disposant d'un niveau de qualification et d'expertise -et donc de présomption de compétence- assez élevé. Selon l'article 14, al. 2 du statut de la fonction publique du Burkina Faso, « *les emplois de fonctionnaire pour lesquels le recrutement se fait à partir du doctorat ou d'un diplôme exigeant le baccalauréat plus sept ans de formation professionnelle cumulée sont classés dans la catégorie P* ». L'idée semble être de doter les échelons supérieurs de la fonction publique d'une expertise capable de rationaliser le service public et d'impulser le développement. Sous cet angle, Dele Olowu pense que « *les échelons supérieurs sont essentiels à la fonction publique. Les agents situés à ce niveau doivent non seulement être compétents, mais ils doivent aussi définir la moralité de la fonction publique et des autres services publics, de même que des autres institutions sociales. Ce groupe assure un leadership professionnel et assume la responsabilité de l'usage responsable des ressources publiques, tout en offrant des conseils stratégiques de qualité dans l'intérêt public des dirigeants politiques* »<sup>82</sup>. En réalité, une fonction publique de qualité est primordiale pour réaliser les objectifs de développement de l'Afrique.

La charte africaine de la fonction publique envisage de corriger la défaillance des fonctions publiques africaines en termes de qualité du service et de la ressource humaine en leur posant une obligation de qualité et d'efficacité. Dans son article 10, elle énonce que « *l'administration doit veiller à fournir des prestations au meilleur rapport qualité/coût, en utilisant de façon optimale les ressources dont elle dispose. En outre, elle doit tenir compte des possibilités et moyens dont disposent les usagers pour bénéficier des prestations de service public* »<sup>83</sup>.

La qualité des prestations à laquelle fait allusion la charte dépend en grande partie du niveau d'expertise de la ressource humaine. Selon la charte africaine sur les

<sup>80</sup> Art. 9 al. 1 de la loi n° 081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'État au Burkina Faso.

<sup>81</sup> Art. 10 et 11 de la loi n° 081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'État au Burkina Faso.

<sup>82</sup> Olowu (D), « La réforme des salaires de la fonction publique en Afrique », *op cit.*, p. 668.

<sup>83</sup> Article 12, al. 1 de la charte de la fonction publique en Afrique, *op cit.*,

valeurs et principes du service public, « *les prestations de service public doivent être offertes de la manière la plus effective, efficace et économique et être de la meilleure qualité possible* »<sup>84</sup>. La qualité et l'efficacité voulues par ces conventions commandent que la fonction publique recourt à l'expertise. Cela passe par l'amélioration des méthodes de gestion et éventuellement une mutation du droit statutaire applicable aux fonctionnaires. Il se profile alors à l'horizon des fonctions publiques africaines « *une reconfiguration statutaire permettant de passer d'une fonction publique de corps à une fonction publique de métiers, autrement dit de créer les conditions d'une gestion à partir des emplois et des compétences* »<sup>85</sup>.

La prise en compte de la compétence dans la fonction publique tend à rendre celle-ci plus compétitive et plus productive. En France, c'est la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique qui définit le cadre juridique de cette nouvelle orientation. Celle-ci opère une mutation profonde de la fonction publique par laquelle le système de gestion dit fermé est mâtiné d'une gestion managériale impliquant le recours aux règles de la fonction publique d'emplois. C'est donc à juste titre que Isabelle Desbarats se demande si ces évolutions annoncent pour demain un « changement » de modèle ou alors une simple étape d'un processus déjà en cours<sup>86</sup>.

Les évolutions législatives en cours, hors et dans le continent témoignent d'un changement de paradigme dans la gouvernance administrative tendant à éviter l'improductivité et le manque de compétitivité de l'administration publique. En plus de nourrir l'ambition d'être le reflet d'une administration dépolitisée, la gouvernance administrative prône une approche participative offrant aux destinataires de l'action administrative la possibilité d'avoir voix au chapitre. Le recours à l'expertise est prégnant afin que les experts puissent apporter l'efficacité administrative voulue et recherchée. En effet, les tâches administratives deviennent de plus en plus complexes et exigent parfois des avis pointus. Le recours à l'expertise se justifie par une volonté de gérer de manière responsable la chose publique et celle d'améliorer les performances du service public. Le profil de l'expert est déterminant en fonction du domaine d'intervention.

À titre d'exemple, aujourd'hui, il semble presque périlleux de concevoir une politique de santé publique crédible sans l'avis préalable de la profession médicale et sans tenir compte des résultats des recherches les plus récentes<sup>87</sup>. Une telle précaution trouve toute sa pertinence en matière d'ordre public sanitaire où les pouvoirs publics doivent prendre des décisions adaptées à la lutte contre les pandémies telle que la covid-19. De la même manière, il est inimaginable de concevoir, de nos jours, une politique

---

<sup>84</sup> Article 7, al. 1 de la charte africaine sur les valeurs et principes du service public

<sup>85</sup> Pochard (M), « L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique », *RFAP*, 2009/4, n° 132, pp. 689-700, p. 693.

<sup>86</sup> Desbarats (I), « Transformation de la fonction publique, jusqu'où aller dans le rapprochement avec le droit du travail ? », *Droit social*, 2020, pp.220-221, p. 220.

<sup>87</sup> Dobiášová (Z), *L'expertise scientifique et la décision publique*, Mémoire de Master en Administration publique, École Normale d'Administration, 2008, p. 11.

environnementale cohérente sans consulter des biologistes, des écologistes ou des climatologues<sup>88</sup> et même les juristes spécialistes du droit de l'environnement.

Le législateur béninois s'est fait le chantre de la promotion de l'expertise dans la fonction publique. Ainsi, le statut de la fonction publique valorise les fonctionnaires de la catégorie A qui publient des travaux de recherche tout en contribuant de façon originale à l'avancée de la science ou de la technologie<sup>89</sup>. Ceux-ci sont nommés experts dans leur domaine. Sont, à leur suite, reconnus experts dans leurs domaines respectifs, les fonctionnaires de la catégorie A concevant des méthodes et des procédures de travail dans l'administration qui contribuent de façon originale à des réformes et à la résolution des problèmes liés à leurs domaines<sup>90</sup>. C'est ainsi qu'il est établi un répertoire des experts par le ministre en charge de la fonction publique et approuvé par décret pris en conseil des ministres. Le recours à l'expertise élargit la possibilité de recruter des contractuels. Il s'agit d'un autre aspect important de la mutation du statut du fonctionnaire. Ces contractuels sont généralement nommés dans la haute administration pour occuper des emplois précis jusqu'à la cessation de leurs fonctions. Ils viennent donc concurrencer les agents soumis au régime statutaire. Au Bénin, le traitement de cette nouvelle catégorie d'agents obéit aux dispositions du décret n° 2003-178 du 22 mai 2003 portant traitement indiciaire de base des cadres non fonctionnaires nommés par décret à la tête des directions centrales ou techniques. On note bien ici que l'expertise est sollicitée dans les tâches de conception et de planification. Dans ce cas, le recours au contrat intervient lorsque l'emploi concerné fait appel à des compétences techniques spécialisées ou nouvelles, ou lorsque la procédure de recrutement d'un titulaire s'est révélée infructueuse<sup>91</sup>. Elle augmente les possibilités de rentabilité et d'efficacité du fonctionnaire.

L'expertise semble, à l'analyse, nécessaire pour certains types de missions ponctuelles et spécifiques. Ceci justifie que la possibilité soit désormais offerte aux fonctions publiques africaines de recruter des contractuels pour pourvoir des emplois permanents (...) lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, ou lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir<sup>92</sup>. Par ce mécanisme, les emplois des fonctionnaires, consubstantiellement permanents, se retrouvent être occupés pas les non fonctionnaires. Il en est ainsi par exemple au Burkina Faso<sup>93</sup>.

Les fonctions publiques africaines semblent résolument engagées sur la voie de la rénovation afin de devenir plus compétitives et plus attractives. Toutefois, même si

---

<sup>88</sup> *Idem.*,

<sup>89</sup> Article 148 al. 1 de la loi portant statut de la fonction publique.

<sup>90</sup> Article 148 al. 2 de la loi portant statut de la fonction publique.

<sup>91</sup> En droit comparé, c'est ce que prévoit l'article 18 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de « transformation de la fonction publique » française.

<sup>92</sup> Debord (F), « La gestion individualisée des emplois des fonctionnaires », *Droit Social*, 2020, pp. 196-206, p. 199.

<sup>93</sup> Art. 172 de la loi n° 013/98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la Fonction publique (modifiée par la loi n° 019-2005/AN du 18 mai 2005) au Burkina Faso.

on doit admettre que l'efficacité de la fonction publique passe par la capacité institutionnelle et humaine, force est de constater que les réformes amorcées n'ont pas répondu à cette attente, en termes de résultats et de qualité de la ressource humaine. Une des raisons fondamentales pouvant objectivement expliquer cette situation est la baisse de la qualité de la ressource humaine. D'après Dele Olowu, la faiblesse de la plupart des fonctions africaines tient à « *la baisse au fil du temps de la demande et de l'offre de ressources (techniques) humaines de qualité dans la fonction publique de la plupart des pays d'Afrique. Et, à l'époque de la mondialisation, ces spécialistes optent pour les pays qui leur offrent les salaires les plus intéressants afin de pouvoir subvenir aux besoins de leurs familles* »<sup>94</sup>. Les fonctionnaires qualifiés ayant le profil correspondant aux emplois qu'ils occupent se retrouvent généralement dans les échelons supérieurs de la fonction publique. Et même dans ce cas, ils sont dans des proportions réduites. De même, ceux-ci ne se retrouvent que très rarement à l'échelle locale de l'État. Ils sont généralement concentrés au niveau central de l'État.

Par ailleurs, si le concours au mérite, système normal de dotation des postes de travail de la fonction publique, n'a jamais été la seule voie d'accès à la fonction publique, il est de plus en plus concurrencé par des mécanismes plus opaques et moins objectifs. Dele olowu dénoncent ce phénomène qui gangrène la fonction publique en Afrique. D'après lui, « *beaucoup de gouvernements nationaux africains ont (...) abandonné le recrutement basé sur le mérite pour privilégier le patronage et l'origine ethnique, ainsi que la prédominance de groupes privilégiés dans l'accès non seulement aux emplois de qualité, mais aussi à l'enseignement de qualité. Les compétences rares sont donc devenues difficiles à attirer et/ou à retenir tant du côté de l'offre que de la demande* »<sup>95</sup>. Au Cameroun, bien que le recrutement reste le mode par excellence d'accès à la fonction publique, celui-ci doit tout de même tenir compte de l'équilibre régional<sup>96</sup>. Et il n'est pas rare que cette pratique soit dénoncée par les ressortissants de certaines régions prétendument lésés au profit d'autres<sup>97</sup>.

Aussi, convient-il de préciser que la forte détérioration des salaires semble avoir eu des effets pervers sur la motivation des fonctionnaires, ainsi que sur leur performance. Cet impact négatif se ressent à travers la baisse de leur pouvoir d'achat, la diminution du niveau de vie des ménages et l'accroissement de la corruption dans la fonction publique. En effet, solution préconisée par les bailleurs de fonds après la crise économique des années 1980 en Afrique, la réduction des salaires des fonctionnaires a été l'instrument privilégié de la baisse des dépenses de l'administration publique. S'il semble audacieux d'affirmer qu'une politique salariale généreuse est une panacée à la

<sup>94</sup> Olowu (D), « La réforme des salaires de la fonction publique en Afrique », *op cit.*, p. 671.

<sup>95</sup> *Ibidem.*, p. 672.

<sup>96</sup> Le texte appliqué au Cameroun en la matière pour le moment est l'arrêté N°4107 du 04 août 1982 modifié et complété par la décision N°0015/MINFOPRA/CAB portant application de l'article 55 du décret N°90/1087 du 25 juin 1990 et actualisant certaines dispositions de l'arrêté du 04 avril 1982.

<sup>97</sup> Guibaï Gatama, journaliste et porte-parole du « mouvement 10 millions de nordistes » observe que seulement 75 candidats ressortissants des trois régions septentrionales ont été admis au concours 2020 de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature sur les 417 nouvelles recrues. Soit un taux de 17,9 %, très loin des 30 % de places affectées à cette région du pays par les textes en vigueur organisant les concours d'entrée à la Fonction publique au Cameroun, relaie un journal local. Lire [www.http://Journalducameroun.com](http://Journalducameroun.com) du 07 octobre 2020.

restauration d'une administration publique efficace et intègre, il ne paraît pas inexact de relever qu'une contraction massive des salaires des fonctionnaires ressemble à un couteau à double tranchant revêtant un caractère suicidaire<sup>98</sup>.

Pour illustration, l'expérience démontre dans les pays développés qu'un accroissement de la part de rémunération entraîne une accélération des indicateurs de performance - à la fois en masse et dans la part du personnel touché -<sup>99</sup>. Quoiqu'il en soit, une fois que l'expertise est prise en compte dans la gestion des fonctionnaires, la performance suit.

### **B- L'exigence de la performance**

Depuis quelques décennies, les États d'Afrique au sud du Sahara accordent une importance particulière à la rentabilité du secteur public. Fort de son statut de principal fournisseur des services sociaux, l'État doit faire face aux charges impondérables telles que de farineuses dépenses publiques et le poids de la dette insoutenable<sup>100</sup>. Principal vecteur de ses revenus, le secteur public devait alors devenir plus rentable et plus productif afin d'accompagner l'État dans la mise en œuvre de ses politiques de développement. Or, l'impératif de productivité de la fonction publique passe par le renouvellement de ses piliers institutionnel et humain. Ce renouvellement repose sur le levier essentiel de la rationalisation.

Longtemps associée à la gestion des entreprises privées<sup>101</sup> dont elle contribuait à l'amélioration des performances, la rationalisation s'est très rapidement étendue à la gestion des structures publiques. En pratique, son intégration impacte globalement la société et induit un changement dans la gestion du personnel public. Ainsi, il convient de préciser que si un tel changement de cap semble séduisant, son succès dépend de la réunion de plusieurs conditions cumulatives. Celles-ci ont trait à la formation des gestionnaires à la rationalisation, à la définition des méthodes à mettre en jeu, à l'évaluation des résultats, à l'analyse des coûts, à la participation, au contrôle de rendement et au développement de la prospection<sup>102</sup>. La tendance à la privatisation du statut du fonctionnaire dans les États d'Afrique francophone au sud du Sahara est confirmée par la recherche de la performance. Cette dernière passe par l'évaluation ainsi que l'avancement à la performance.

<sup>98</sup> Razafindrakoto (M) et Roubaud (F), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Presses de Sciences Po*, 2001/4, n° 20, pp. 43-60, p. 53.

<sup>99</sup> Jeannot (G), « Gérer les carrières des cadres de la fonction publique ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2005/4, n° 116, pp. 553-560, p. 554.

<sup>100</sup> Globalement, la dette publique du continent africain se situait à 45 % du PIB fin 2017. Dans le rapport Africa Pulse 2017 de la Banque mondiale, 11 des 35 pays à faible revenu que compte l'Afrique subsaharienne sont classés comme à haut risque de surendettement. <https://www.iris-france.org/108264-les-risques-de-la-relance-de-lendettement-en-afrique>. (Consulté le 02 novembre 2020).

<sup>101</sup> Elle « équivaut à repenser fondamentalement et à redessiner entièrement l'entreprise pour améliorer considérablement les mesures actuelles de performance importantes, comme le coût, la qualité, le service et la rapidité ». Hammer et Champy cités par Debbasch (C) et Colin (F), *Administration publique, op cit.*, p. 765.

<sup>102</sup> *Idem*.

La charte africaine sur les valeurs et principes du service public consacre l'importance de ce levier de productivité en engageant les États parties à établir une culture de performance au sein de l'administration publique. Dans ce sens, les fonctionnaires doivent être soumis à un processus de gestion de performance basée sur des critères précis et quantifiables<sup>103</sup>. Cette rationalisation souhaitée passe par un suivi et une évaluation continus destinés à les motiver à plus de productivité.

De leur degré de performance dépendent désormais leur promotion professionnelle, le développement des États ainsi que l'efficacité et la productivité de la fonction publique<sup>104</sup>. L'évaluation de la performance prend progressivement place dans le paysage des différentes fonctions publiques des États d'Afrique au Sud du Sahara.

Au Burkina Faso, le pouvoir d'évaluation appartient au supérieur hiérarchique immédiat du fonctionnaire qui l'exerce sur la base, soit d'une lettre de mission, soit d'une fiche d'indication des attentes<sup>105</sup>. Dans une démarche rationalisée, ces documents, conjointement signés par le fonctionnaire et le supérieur hiérarchique, précisent les objectifs à atteindre et les critères d'appréciation. Au terme de chaque année de service, un entretien d'évaluation entre le supérieur hiérarchique et le fonctionnaire permet d'apprécier le niveau de réalisation des objectifs assignés. À l'issue de cet exercice, une note suivant une cotation de 1 à 10 est attribuée au fonctionnaire<sup>106</sup>.

Au Bénin, le statut de la fonction publique prévoit explicitement la gestion axée sur les résultats. D'après l'article 51 al. 1, « *il est établi au début de chaque année, des lettres de missions, des contrats d'objectifs et des fiches d'indication des attentes dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats* ». Cette évaluation est faite par le supérieur hiérarchique immédiat sur la base du contrat d'objectifs ou de la fiche d'indication des attentes<sup>107</sup>.

Le Niger évalue ses fonctionnaires dans les mêmes conditions<sup>108</sup>. L'opération d'évaluation incombe au supérieur hiérarchique immédiat par le biais d'un entretien professionnel et l'appréciation portée par celui-ci doit refléter, à l'exclusion de toutes autres considérations, la performance du fonctionnaire pendant la seule période de référence<sup>109</sup>. Suite à ce contrôle, le fonctionnaire est inséré, selon le résultat obtenu, dans la classe de performance y afférente<sup>110</sup>.

Le statut général de la fonction publique de la République centrafricaine prévoit aussi une gestion par objectifs axée sur les résultats. À cet effet, au début de chaque année, chaque supérieur hiérarchique direct assigne à tout fonctionnaire placé sous son

---

<sup>103</sup> Article 20 de la charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'Administration.

<sup>104</sup> Article 20 al. 2 et 3 de la charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'Administration.

<sup>105</sup> Article 86 de la loi portant statut général de la fonction publique.

<sup>106</sup> Article 87 de la loi portant statut général de la fonction publique.

<sup>107</sup> Article 51 al. 4 de la loi portant statut général de la fonction publique du Bénin.

<sup>108</sup> Article 94 de la loi portant statut général de la fonction publique du Niger

<sup>109</sup> Article 97 de la loi portant statut général de la fonction public.

<sup>110</sup> Article 55 de la loi portant statut général de la fonction publique. Il est même prévu une inscription à un tableau d'excellence pour les agents publics ayant fait montre de qualités exceptionnelles entraînant le bénéfice de la « classe de performance excellent ». Article 58.

autorité, des objectifs quantitatifs et qualitatifs chiffrés décrivant les tâches à accomplir et les résultats attendus dans des délais précis<sup>111</sup>. Au Cameroun, la performance du fonctionnaire s'évalue selon les objectifs qui lui sont assignés et la qualité des résultats obtenus<sup>112</sup>.

Il ressort de ces considérations que les fonctions publiques africaines sont résolument tournées vers la recherche de la performance. En effet, les déséquilibres budgétaires, les coûts des salaires ainsi que la fragilité du tissu économique ont contraint les pays africains à souscrire à des législations de rationalisation de leurs fonctions publiques par l'exigence de performance à destination des fonctionnaires. Au Cameroun, cela s'observe à travers l'individualisation du poste de travail. En réalité, « *chaque poste étant personnalisé, avec des moyens déterminés, des objectifs précis et un délai de leur réalisation ; il sera plus aisé de contrôler et d'évaluer le rendement de son titulaire. Aussi, seul responsable de son poste, l'agent aura-t-il un double motif pour s'acquitter convenablement de ses tâches : tout d'abord, l'amour propre, ensuite la recherche d'identification et de différenciation pour obtenir une récompense ou pour éviter le risque d'une sanction (licenciement ou rétrogradation) lui commanderont de toujours se surpasser; ceci pourrait accroître son rendement, son efficacité et ses performances professionnelles...* »<sup>113</sup>.

Toutefois, l'impact de cette exigence de la performance peine à être visible dans la vie des citoyens. En pratique, les fonctions publiques en Afrique subsaharienne restent paradoxalement marquées par l'inertie, l'improductivité des fonctionnaires, le clientélisme, la corruption, la gabegie, la concussion... Toutes ces pesanteurs ne contribuent pas à l'amélioration de la qualité du service public. Face à l'engrenage des automatismes, des rites et des procédures, la volonté des hommes est bien souvent impuissante<sup>114</sup>.

On note vraisemblablement que la « travaillisation » de la fonction publique mise en œuvre par ces différents statuts entraîne une individualisation des carrières des fonctionnaires. Le système de l'emploi tend alors progressivement à se substituer à celui de la carrière.

En ce sens, les différents statuts des fonctions publiques prévoient l'appréciation de la valeur professionnelle du fonctionnaire par la généralisation de « *l'entretien professionnel* »<sup>115</sup> et des contrats de performance<sup>116</sup>. L'entretien professionnel permet d'apprécier si le fonctionnaire a réussi ou manqué d'atteindre ses objectifs. Il est par ailleurs symptomatique de s'apercevoir que certaines fonctions publiques recourent à la

<sup>111</sup> Article 85 al. 1 et 2 de la loi portant statut général de la fonction publique centrafricaine.

<sup>112</sup> Article 42 al. 1 du statut général de la fonction publique.

<sup>113</sup> [https://nanopdf.com/download/les-nouveaux-objectifs-de-la-fonction-publique-camerounaise\\_pdf](https://nanopdf.com/download/les-nouveaux-objectifs-de-la-fonction-publique-camerounaise_pdf) (Consulté le 04 novembre 2020).

<sup>114</sup> Pochard (M), « L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique », *op cit.*, p. 692.

<sup>115</sup> Article 87 de la loi portant statut général de la fonction publique du Burkina Faso. Lire aussi Esplugas-Labatut (P), « Évolution et révolution du droit des fonctions publiques ? », *op cit.*, p. 229.

<sup>116</sup> Article 56 al. 2 de loi portant statut général de la fonction publique du Bénin.

rémunération par performance. Au Gabon, le statut institue une prime de rendement<sup>117</sup>. Au Bénin, les dispositions statutaires prévoient une prime d'emploi ou de poste/emploi et de résultat. Une part variable de cette prime tient compte des performances de l'agent - performances appréciées au terme de la procédure d'évaluation prévue par la réglementation en vigueur - ainsi que la manière d'assumer la fonction ou de tenir le poste<sup>118</sup>.

Si la rémunération par performance permet de booster le fonctionnaire et de susciter en lui l'intérêt du service bien fait, elle risque toutefois de porter atteinte à la logique de désintéressement du service public propre au système fermé de fonction publique. Cela n'a pas laissé indifférent D. Jean Pierre pour qui « *l'idée de généraliser l'intéressement collectif à l'ensemble de la fonction publique, c'est-à-dire d'associer sous une forme pécuniaire les personnels aux résultats de leurs services, témoigne d'une autre ambition et porte atteinte à un mythe fondateur de la fonction publique désintéressée vouée uniquement à l'intérêt général des usagers* »<sup>119</sup>. Cette bonification financière redonne tout son sens à l'approche emploi dans la fonction publique, car elle n'est pas attachée au grade, mais à l'emploi occupé. Il faudrait toutefois reconnaître que l'apport des différents statuts sur la rémunération par performance reste modeste, car celle-ci ne concerne que la prime de rendement. La rémunération demeure d'une manière générale attachée au grade et à l'échelon détenus et les indemnités dépendent par ailleurs de ces éléments.

Quant à l'avancement des fonctionnaires, il semble aussi désormais lié à leur performance. En effet, il y aurait un lien entre le rendement du fonctionnaire et son avancement, sa promotion. Celui-ci pourra dorénavant être récompensé selon son investissement dans le service et sa productivité.

Dans cette perspective, l'avancement semble s'assimiler à une récompense. Le Burkina Faso a mis en place un mécanisme incitatif d'avancement qui combine des éléments de la fonction publique de carrière et de la fonction publique d'emploi. Il prévoit, d'une part, l'avancement à l'échelon qui s'effectue tous les deux (02) ans à condition que la moyenne des notes du fonctionnaire sur cette période soit au moins égale à six sur dix<sup>120</sup>, et d'autre part, l'avancement par classe qui tient compte du mérite professionnel et de la compétence<sup>121</sup>. Afin de mieux prendre en compte les performances professionnelles des fonctionnaires, le statut général prévoit que l'avancement d'une classe à une autre n'est pas subordonné à l'épuisement des échelons dans la classe précédente<sup>122</sup>. Au Niger, l'avancement du fonctionnaire est consubstantiellement et exclusivement attaché à sa valeur professionnelle. En fonction du statut, celui-ci est fondé sur le mérite, en référence à l'appréciation générale portée sur le fonctionnaire concerné<sup>123</sup>. Dans la fonction publique béninoise, l'avancement se fonde sur le grade,

<sup>117</sup> Article 79 de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la Fonction publique.

<sup>118</sup> Article 65 al. 4 de la loi portant statut général de la fonction publique.

<sup>119</sup> Jean Pierre (D), « L'intéressement collectif dans la fonction publique : propositions et interrogations du rapport Diefenbacher », JCP-A, n° 28, 6 juil. 2009, pp. 42-45.

<sup>120</sup> Article 89 de la loi portant statut général de la fonction publique.

<sup>121</sup> Article 90 de la loi portant statut général de la fonction publique.

<sup>122</sup> Article 90 al. 3 de la loi portant statut général de la fonction publique.

<sup>123</sup> Article 100 al. 2 de la loi portant statut général de la fonction publique.

au choix et à l'ancienneté, selon le mérite professionnel. Dans l'établissement du tableau d'avancement, on tient compte du mérite professionnel du fonctionnaire de l'État en considérant les notes et les appréciations formulées par son supérieur immédiat<sup>124</sup>. L'inscription au tableau d'avancement se fait d'ailleurs par ordre de mérite.

L'avancement au mérite professionnel présente des avantages à plus d'un titre. D'abord pour qu'un fonctionnaire soit performant, il devrait avoir des perspectives claires de carrière. Il s'agit d'un outil dynamique de gestion des ressources humaines. Ensuite, l'avancement au mérite induit une augmentation de la rémunération. Il ressort que la promotion de la performance dans les fonctions publiques d'Afrique noire subsaharienne a vocation à susciter une meilleure qualité du service public. Mais l'efficacité de cette mutation ne peut être mesurée que sur le long terme.

### CONCLUSION

Les considérations qui précèdent démontrent à suffisance que dans les États d'Afrique francophone au Sud du Sahara, il se développe une forte tendance à la « travaillisation » du statut du fonctionnaire. Le mode de recrutement tient désormais davantage compte du profil du futur fonctionnaire. À cela s'ajoute une forte généralisation de la recherche de la performance qui se caractérise par l'institution des contrats d'objectifs comme grille de lecture de la compétence du fonctionnaire et l'avancement à la performance. On note donc un véritable rapprochement entre le droit de la fonction publique et le droit du travail. Les différentes fonctions publiques sous étude s'inscrivent, de ce fait, résolument dans la perspective de valorisation de la ressource humaine comme gage de rationalisation de la fonction publique. Cette tendance ne doit cependant pas être généralisée, car plusieurs États sont restés tributaires du modèle statutaire du fonctionnariat.

Au demeurant, la rationalisation de la fonction publique en Afrique ne doit pas seulement porter sur la ressource humaine, mais aussi sur l'organisation même de la fonction publique, ses dépenses et sa moralisation. La fonction publique africaine doit se mettre au service des citoyens en améliorant leur niveau de vie. De même, celle-ci doit pouvoir participer aux efforts de développement en cours sur le continent. Il devient donc impérieux d'améliorer la qualité de la fonction publique en recrutant des fonctionnaires compétents, en assurant sa bonne gestion afin d'optimiser les conditions de performance nécessaires à la productivité des ressources humaines. Il s'agit toutefois d'un vœu qui tarde encore à se traduire en pratique, puisque les réformes entamées patinent, du fait des réticences culturelles.

**Ambroise Mathurin ADANDEDJAN**

*Maitre-assistant en droit public- Université d'Abomey-Calavi*

---

<sup>124</sup> Article 122 de la loi portant statut général de la fonction publique.