



**Université de Strasbourg
École nationale d'administration**

**Master « Administration publique »
Parcours « Administration publique générale »**

**La nécessaire réforme de la Fonction Publique
Djiboutienne**

Sous la direction de
Fabrice LARAT
Directeur Adjoint de la formation en charge des Masters et de
la recherche à l'École Nationale d'Administration

Soutenu par
Samatar Antoine Natalis
CIL Promotion Jean de La Fontaine (2013-2014)
Le 21 Juillet 2014

Jury composé de :
Gabriel EKCERT, président
Fabrice LARAT, directeur de mémoire
Frédéric EDEL, membre du jury

Dédicaces

Je dédie ce mémoire à ma femme et mes enfants,

A tous mes amis de la Promotion Jean de La Fontaine

sans qui je n'aurais pas pu le réaliser.

REMERCIEMENTS

Arrivé au bout de ma scolarité, je tiens à exprimer ma profonde gratitude à l'ensemble des personnes qui ont rendu cela possible ainsi qu'à l'ensemble des personnels de l'École.

Mes remerciements les plus sincères, à Monsieur **Fabrice LARAT**, Directeur Adjoint de la formation en charge des Masters et de la recherche à l'École Nationale d'Administration, pour son encadrement dans le cadre de la rédaction de ce mémoire.

Je tiens également à remercier l'ensemble des intervenants avec une mention particulière à Monsieur **Gabriel ECKERT** pour sa constante disponibilité et son engagement.

Introduction générale.....	5
TITRE I.....	13
<u>Chapitre I : Un cadre normatif déficient.....</u>	14
Section I : Une conception de la Fonction publique issue du « compromis » de 1946.	14
Section II : La structuration interne de la fonction publique	16
Section III : Une gestion des carrières des fonctionnaires approximative	17
<u>Chapitre II : Des organes de gestion inefficaces</u>	26
Section I : La DAP une direction aux attributions et règles de fonctionnement mal définies et en déficit de ressources Humaines.	26
Section II : Le faible niveau de dialogue entre salarié et titulaire du pouvoir de décision et de nomination	30
Section III : une tentative infructueuse d'amélioration du système de gestion	33
<u>Chapitre III : Un cadre juridique et organisationnel facteur du manque d'efficacité.....</u>	35
Section I : Une gestion dominée par des pratiques de gestion énergivores, inefficaces et inadaptées aux nouvelles exigences d'efficacité et d'efficience.....	35
Section II : les dysfonctionnements causés par un dispositif statutaire trop rigide et une organisation excessivement centralisée.	37
TITRE II.....	43
<u>Chapitre I : Quel mode de gouvernance ? Et pour quelle réforme ?.....</u>	44
<u>Chapitre II : Vers un cadre de gestion axé sur la notion de métier</u>	49
Section I) Une architecture statutaire renouvelée.....	49
Section II) Vers une valorisation de la mobilité.....	55
<u>Chapitre III : Pour une fonction efficace et compétente.....</u>	58
Section I) Moderniser et professionnaliser le recrutement	58
Section II) Concevoir une véritable politique de formation	60
CONCLUSION	62
BIBLIOGRAPHIE.....	63

Introduction générale

État indépendant depuis le 27 juin 1977, la République de Djibouti était, au lendemain de son indépendance, confrontée au défi de maintenir une administration publique - caractéristique principale d'un État souverain – pour, d'une part, « expédier » les affaires courantes et, d'autre part, apporter des solutions aux aspirations pour « un mieux vivre » qui avaient conduit le peuple Djiboutien à répondre en faveur du « oui » au referendum sur l'indépendance du 8 mai 1977.

Mais à l'instar de nombreux autres pays colonisés par la France, elle était confrontée à deux problèmes majeurs : l'absence d'une législation propre dans tous les domaines de la vie sociale et politique et la faiblesse du nombre de cadres formés pouvant prendre le relais des administrateurs français.

Pour pallier à ces deux problèmes des solutions transitoires avaient été adoptées.

En effet, en l'absence d'une constitution le jour de l'indépendance, la chambre des députés a voté deux lois constitutionnelles, la loi n°LR/77-001 du 27 juin 1977¹ dite loi constitutionnelle n°1 et la loi n°LR/77-002 du 27 juin 1977² dite loi constitutionnelle n°2.

Elles avaient pour objectif de, provisoirement, fixer l'organisation de l'État, définir le régime politique et de garantir les libertés individuelles et collectives.

Dans le domaine législatif, la loi constitutionnelle n°1 disposait en son article 5 que « *Les lois et règlements applicables au jour de la promulgation de la présente loi constitutionnelle restent et demeurent en vigueur en toutes leurs disposition non contraires à la souveraineté nationale, et ce, jusqu'à ce qu'il soit légalement décidé de leur abrogation ou modification* » entérinant de facto

¹ <http://www.presidence.dj/jo/1977/loi77n001.htm>

² <http://www.presidence.dj/jo/1977/loiconst77n002.htm>

la transposition dans le corpus juridique national de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires français. C'est à ce titre que continuait à s'appliquer aux agents publics de droit public et aux salariés de droit privé au service de l'État le statut général de la fonction publique française et l'ensemble des conventions collectives du secteur public.

Par ailleurs, concomitamment à ces lois, par convention bilatérales la France convenait de continuer à mettre à disposition des administrateurs Français (Assistants Technique Français) pour pallier à la carence de cadres Djiboutiens.

Cette période transitoire se prolongera jusqu'au 26 juin 1983 jusqu'à la promulgation de la loi n°48/AN/83/1ère L portant statut général des fonctionnaires.

Écrite en collaboration avec des juristes et administrateurs français, cette loi s'inspire fortement des textes français de l'époque. Elle aborde l'organisation et la gestion de la fonction publique Djiboutienne dans les mêmes termes que l'administration française à cette exception près que « *L'accession aux différents emplois permanents (...) ne peut avoir lieu que par décision du président de la République* »³.

Cette loi sera complétée par le décret n°89-062/PRE relatif aux statuts particuliers des fonctionnaires qui fixe l'organisation de la fonction publique (en déterminant les corps et les cadres qui la composent) et précise les règles statutaires particulières applicables aux fonctionnaires.

Depuis cette date, l'environnement juridique n'a ni été complété de manière substantielle, ni évolué pour intégrer et prendre en compte les nouvelles théories du management public.

³ Article 3 de la loi n°48/AN/83/1ère L portant statut général des fonctionnaires

Cette situation a favorisé l'émergence d'une mauvaise gouvernance⁴ administrative dans tous les domaines du management public qui handicape fortement l'action publique et freine le développement économique du pays.

Pour remédier à cette situation, une commission nationale de la réforme institutionnelle a été créée par décret⁵ le 29 mai 1997.

Cette commission composée de haut cadres représentant l'ensemble des ministères concernés et des établissements publics existants à cette date était « *chargée de la conduite, de l'Évaluation du Cadre Institutionnel (ECI), de l'élaboration d'un plan d'action ainsi que de la mise en œuvre des réformes* ».

Plus précisément, selon les termes mêmes du décret l'instituant, son objectif premier était « *de poser un diagnostic d'ensemble sur l'Administration Publique, de concevoir un projet de réformes cohérent avec un plan d'action issu de diagnostic pour appuyer le programme de réformes économiques.* »

Malgré quelques problèmes de fonctionnement et après une formation dispensée à ces membres par l'École Nationale d'Administration Publique du Québec et des travaux en sous-commissions cette commission a pu rendre son diagnostic.

La commission évoquait trois grands domaines d'évaluation et d'évolution possibles :

- « *Le cadre d'exercice du pouvoir politique : les institutions du pouvoir, la société civile, la justice et les relations entre les acteurs.* »
- « *L'administration publique : la structure de l'appareil de l'État et la gestion des ressources (humaines, financières, matérielles et informationnelles)* » ;
- « *Le cadre de gestion de l'économie : les organes de l'État chargés de la gestion de l'économie, la prestation des services à la population, les différents acteurs de l'économie nationale* ».

⁴ Cette situation est d'autant plus criante car du fait des répartitions sur des bases ethniques des postes de responsabilité, le clientélisme est devenu la règle.

⁵ Décret n°97-0075/PR/FP du Président de la République, Chef du Gouvernement, en date du 29 mai 1997

Plus spécifiquement, les résultats de l'analyse concernant l'administration publique faisaient état de l'existence de difficultés tant au niveau de l'organisation institutionnelle qu'au niveau de la gestion des fonctionnaires.

Ainsi, au niveau institutionnel, il était fait état d'une « *vétusté des organigrammes (...) causée par le faible niveau d'importance que les responsables accordent aux structures et aux compétences* » et ayant pour conséquences :

- « *Responsabilités mal définies ;*
- *Manque de coordination ;*
- *Mauvaise orientation du personnel ;*
- *Relations d'autorité floues. »*

Concernant la gestion des ressources humaines, il était fait état « *De nombreux problèmes de gestion des ressources humaines dans les domaines de la dotation, du développement, de la gestion de la performance, de la gestion des départs et de la rémunération ont été relevés. Quel que soit le domaine considéré, la prépondérance du politique sur l'administratif figure parmi les causes des problèmes observés. Dans chacun des domaines, des causes plus techniques se combinent à celles liées au cadre d'exercice du pouvoir politique* »

Ce diagnostic fut adopté par le gouvernement et les recommandations qu'il formulait élevées par voie réglementaire le 5 février 2001 suivant l'arrêté n°2001-0085/PR/MESN au stade de « stratégie pays » pour la Réforme de l'Administration Publique.

Désormais, dans un cadre à l'intérieur duquel toutes les réformes en la matière devraient s'inscrire, un certain nombre d'actions furent décidées, avec l'appui de différents bailleurs de fonds, pour accompagner ce processus de réforme.

Seront ainsi tour à tour expérimentés, la mise en place de réformes structurelles au niveau ministériel avec « la mode » des audits

organisationnels (sans que pour autant les conclusions de ces audits ne se traduisent dans la réalité) mais encore les différentes tentatives d'introduire la gestion par la performance dans la formulation et les réalisations des politiques publiques.

Or en juin 2007, le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), dans son rapport d'évaluation du programme « **Appui au renforcement des capacités nationales pour une bonne gouvernance** » concluait que « *De manière générale, les diagnostics établis par la Commission Nationale de Réforme Institutionnelle restent d'actualité et la majeure partie des mesures de réformes adoptées consécutivement en 2001 n'ont pas été mise en œuvre. Le rapport du Groupe thématique Gouvernance ne dit pas autre chose lorsqu'il indique que « la stratégie qui devrait doter l'État d'une administration performante et contenir le développement disproportionné du secteur public n'a pas connu d'avancée majeure depuis son élaboration »* »⁶.

Par ailleurs, le 13 mai 2012, le Président de la République reconnaissait que l'« *administration est basée sur un modèle rigide et vieillissant, une administration qui n'arrive plus à suivre la cadence et qui ne répond plus aux exigences nouvelles de l'économie. La lourdeur de notre bureaucratie freine l'action publique, l'initiative privée, handicape le quotidien de nos concitoyens et représente un manque à gagner pour notre économie* »⁷, illustrant de fait que l'ensemble des actions menées ou envisagées n'ont pas aboutis aux résultats escomptés et que la problématique demeure.

Au-delà de ces considérations générales ou politiques, concrètement, au niveau ministériel, l'analyse des problèmes est sommaire. Les ministres privilégient des mesures internes caractérisées principalement par leurs caractères immédiats et ponctuels avec un horizon temporel limité. Ils

⁶ erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=1313 (page15)

⁷ Extrait du Discours du Président de la République lors du séminaire sur l'action gouvernementale

privilégient les mesures administratives sans aucune portée : réglementation de l'accès des usagers dans les bureaux, rappel des dispositions réglementaires relatives aux absences et mise en place de système de contrôle des personnels ; mise en place de campagnes de communication visant à « montrer » à la société civile que les choses s'améliorent.

Le problème de fond n'étant pas identifié, aucune mesure n'attaque le problème de fond. Aussi, rien ne change et cela décourage les agents publics, même les responsables administratifs chargés d'appliquer ces mesures et de rendre compte.

Par conséquent, il est aisé de constater que, malgré une augmentation substantielle des ressources financières et humaines de l'État, les services publics sont déficients dans leur offre et la gestion des agents de l'État est hasardeuse et inefficace.

Les usagers continuent de se plaindre, les files sont de plus en plus longues devant les guichets des services publics ; les opérateurs privés se plaignent du manque de compétitivité de leurs entreprises du fait de la lourdeur administrative.

Fort de ce constat, je me propose d'inscrire mon travail dans le sillage du diagnostic posé par la commission nationale de la réforme institutionnelle.

Plus précisément, il s'agira d'approfondir la réflexion sur la rénovation de l'administration Djiboutienne dans sa composante gestion des ressources humaines au travers de l'analyse des problématiques posées par le corpus juridique.

Ainsi, il s'agira donc de déterminer les défauts majeurs des textes régissant la fonction publique, de s'interroger sur les possibilités d'initier des réformes à même de corriger les manquements de ces derniers et d'introduire des moyens et des modes de gestion plus efficaces permettant de faire face aux

évolutions et exigences de politiques publique et indirectement de répondre plus efficacement aux attentes des opérateurs économiques.

Je me propose donc, dans ce travail, de confirmer les hypothèses que les textes du corpus juridique interne, tels qu'ils sont rédigés, sont en totale contradictions avec les principes de gestion et d'organisation d'une fonction publique moderne et efficace, mais portent aussi en eux les éléments constitutifs d'abus de pouvoir et d'une certaine forme de clientélisme constituant ainsi un terreau fertile à l'inhibition de toute forme de responsabilités.

Toutefois, il serait inexact de considérer que la seule imperfection des textes est la cause des difficultés de la fonction publique Djiboutienne. Par conséquent, je m'intéresserai aussi aux déficiences de l'organisation administrative et fonctionnelle de l'État et, en particulier, à celle de la Direction de l'Administration Publique en charge du pilotage et du portage des différentes politiques publiques relatives à la gestion des ressources humaines de l'État.

L'objectif du travail est donc, après en avoir dégagé les limites et les contradictions, proposer une réécriture du corpus juridique relatif à la gestion des ressources humaines et une redéfinition des attributions et de l'organisation interne de la Direction de l'Administration Publique.

Plus exactement, je me propose à relever ce qui pourrait être fait en termes de réécriture du système normatif et gestionnaire encadrant tant la structure des carrières mais aussi la gestion administrative de ces carrières par les services de l'État pour aboutir à la réalisation des recommandations issues de la Commission de réforme.

Il s'agit, de ce fait, de parvenir à la conclusion que, d'une part, le corpus actuel en matière de gestion des ressources humaines de l'État est un frein à la mise en place d'une réelle politique de gestion par la performance et au développement du pays et, d'autre part, proposer les axes de réforme.

Aussi, compte tenu de ce qui précède, je propose de présenter le cadre global de la gestion des ressources humaines en République de Djibouti (Partie I). Ensuite, grâce aux constatations réalisées, je présenterai des propositions de solutions à même de servir de canevas à une réforme majeure de la fonction publique Djiboutienne (Partie II).

TITRE I

Chapitre I : Un cadre normatif déficient

A l'instar de nombreuses anciennes colonies françaises, l'organisation de la fonction publique Djiboutienne s'est largement inspirée du modèle français concernant l'unicité de la fonction publique et les règles qui lui sont applicables (Section I), la structuration interne de cette dernière (Section II), ainsi que sur l'organisation des carrières des fonctionnaires (section III).

Section I : Une conception de la Fonction publique issue du « compromis » de 1946.

A. Du statut général et de l'unicité de la fonction publique

Le lien de droit qui unit l'administration et le fonctionnaire dans les années qui ont suivi l'accession à l'indépendance a été établi par la loi 48/AN/83/1^{ère} L. Eu égard à la pluralité des missions qui leurs sont confiées et à la diversité des activités exercées, la République de Djibouti a opté pour l'unité d'organisation et de gestion des agents au service de l'administration.

Cela supposait l'octroi à tous les agents publics des mêmes droits et leur soumission aux mêmes obligations à travers un texte de portée générale.

N'ayant pas d'histoire administrative qui lui soit propre capable d'inspirer l'organisation de la fonction publique, la République de Djibouti a fait le choix de retranscrire, presque au mot près, le statut général de la fonction publique française tel qu'il a été voté en 1946 par le législateur français.

Ainsi, conformément à ce statut, Djibouti reprend la même structuration interne que la fonction publique française, à quelques exceptions près.

En revanche, bien que les deux lois constitutionnelles et la constitution de 1992 mentionnent les collectivités locales et les administrateurs territoriaux, dans le cadre de la décentralisation, il n'est fait mention dans aucun texte de

loi l'existence d'une telle catégorie de fonctionnaires. Aussi n'existe-t-il à Djibouti qu'une seule fonction publique, la fonction publique d'État.

Conformément à l'article 1^{er} de la loi précitée, le statut général s'applique à toute personne qui, nommée dans un emploi permanent, a été titularisée dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État. Un ensemble de décrets d'application, notamment le décret portant statuts particuliers, viendront compléter, de manière lacunaire et imprécise, l'application ce statut.

Il ne s'applique pas aux militaires, aux forces paramilitaires qui relèvent d'un statut autonome, ni aux agents temporaires, contractuels et journaliers qui eux relèvent du code du travail.

B. Les statuts autonomes

Trois grandes catégories d'agents publics bénéficient de statuts autonomes en raison de la particularité de leurs missions.

Le statut des militaires est le plus ancien de ces statuts. Pris conformément à l'ordonnance n°79-037 du 10 mai 1979 portant organisation de la Défense, le décret n°88-043/PRE définit l'état militaire, le régime particulier des libertés applicable aux personnels servant sous ce statut, les droits et devoirs du militaire, ses garanties, l'organisation hiérarchique, les règles de recrutement, les conditions d'avancement, et de cessation de l'état militaire. Il s'applique aux militaires de toutes les armes et services. Ces dispositions seront complétées par le décret n°88-044/PRE portant Statut Particulier des Officiers.

Traduction des dispositions du titre VII de la constitution qui consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire, les membres de la magistrature bénéficient eux aussi d'une exception à l'organisation générale de la fonction publique, grâce notamment à la Loi Organique n° 9/AN/01/4ème L portant Statut de la Magistrature. Elle fixe les conditions d'accès, de rémunération, le

régime de sanction ainsi que le déroulement de leurs carrières. Conformément à l'article 73 de la constitution, le conseil supérieur de la magistrature est chargé de l'application des dispositions prévues par la loi.

Enfin, le statut autonome de la police nationale est le plus récent des statuts autonomes. Initialement soumis au statut général, les agents de la police nationale ont vu la spécificité de leurs missions et de leurs organisations reconnue par la Loi n°46/AN/04/5ème L portant Statut et Organisation de la Direction de la Police Nationale. Cette loi, à l'image de l'organisation des armées, les assujettit à des devoirs nouveaux et limite leurs droits par rapport aux droits communs reconnus à tout citoyen.

Cependant, une question demeure, concernant le devenir des cadres qui composent le corps de la police nationale prévu au décret 89-062/PRE portant statuts particuliers des fonctionnaires. La Loi reste muette. Elle dispose uniquement que « sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires au présent texte ».

Section II : La structuration interne de la fonction publique

La fonction publique djiboutienne est structurée autour de quelques notions : les cadres et grades (A) les corps (B) et les catégories (C).

A. Les cadres et grades

Le statut général de la fonction publique pose le principe que tout agent public qui est reçu à un concours d'entrée est titularisé dans un grade d'un cadre national de fonctionnaire. Tout fonctionnaire appartient donc à un cadre qui constitue l'unité d'accueil et de gestion des fonctionnaires qui sont recrutés selon les mêmes modalités définies par un statut particulier qui leur est propre. Chaque cadre est ainsi divisé en grades et échelons qui constituent l'unité de base de la gestion de la carrière des fonctionnaires. L'échelle de carrière et de rémunération qui est attribuée à chaque cadre détermine les conditions

d'avancement et l'échelonnement indiciaire du cadre. Il existe à Djibouti 58 cadres nationaux.

B. Les corps

Traditionnellement les corps sont définis comme étant *les ensembles de personnels de la fonction publique de l'État soumis aux mêmes statuts particuliers et ayant vocation aux mêmes grades*. Or à Djibouti le corps est défini comme étant un ensemble de fonctionnaires qui concourent à l'accomplissement des tâches tendant à la bonne exécution d'un secteur déterminé du service public. Le corps est remplacé dans sa vocation fonctionnelle par le cadre.

C. Les catégories

Le statut général prévoit que chaque cadre appartient à une catégorie en fonction du niveau de recrutement et de qualification professionnelle exigés pour l'accès à ce cadre. Il existe quatre catégories.

- La catégorie A : regroupe les fonctions de conception, d'animation, de recherche et certains métiers de l'enseignement.
- La catégorie B : regroupe les fonctions d'encadrement intermédiaire et d'application.
- La catégorie C : regroupe les fonctions d'exécution qui exigent, souvent, de maîtriser un métier spécifique.
- La catégorie D ; regroupe les fonctions d'exécution qui n'exigent pas la maîtrise d'un métier spécifique.

Section III : Une gestion des carrières des fonctionnaires approximative

La gestion des carrières, bien qu'étant très encadrée, souffre d'importantes imprécisions.

I. Une égalité d'accès à la fonction publique de principe avec de nombreuses exceptions et imprécisions.

A) **Le Principe**

La loi constitutionnelle n°1 posait le principe de l'adhésion de la République de Djibouti à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et celui de l'établissement d'un ordre politique permettant l'application effective des droits et libertés énoncés dans cette déclaration. La loi constitutionnelle n°2, quant à elle, reconnaissait expressément l'égalité des citoyens devant les lois de la République à travers son article 2 qui énonçait que la souveraineté nationale appartient à la communauté du peuple de la République de Djibouti et que cette communauté est formée de l'ensemble des personnes qu'elle reconnaît comme membres et qui en acceptent les devoirs, sans distinction de race, de langue, de sexe ou de religion.

Aussi en application de ces dispositions à valeurs constitutionnelles, le statut général devait encadrer de manière très stricte l'accès à la fonction publique.

Or, le statut général n'évoque d'une part que les conditions générales telles que la possession de la nationalité Djiboutienne, la jouissance de ses droits civiques, la possession des titres et diplômes exigés et d'autre part, l'égalité entre les deux sexes devant les dispositions du statut général.

Cependant ce principe d'égalité est battu en brèche parce que, d'une part, il peut, par des mesures exceptionnelles, être porté atteinte à l'égalité des sexes par les statuts particuliers si la nature des fonctions le commande et, d'autre part, par le pouvoir discrétionnaire de nomination qui est reconnu au gouvernement pour les emplois supérieurs.

C'est finalement le Décret n°83-101/PR/FP (modifié par la suite par 3 décrets) fixant les conditions de recrutement des fonctionnaires qui va organiser de

façon pratique l'accès à la fonction publique à travers l'instauration de concours d'entrée.

Ce décret énonce les conditions requises pour faire acte de candidature aux concours d'entrée et détermine les modalités d'organisations de ces concours.

Néanmoins, les décrets successifs n'évoquent que la composition et les attributions des commissions en charge de l'organisation des concours et les modalités d'organisations de ces concours. Ils n'abordent à aucun moment, ni les programmes des concours et examens ni, les connaissances qui sont évaluées.

Il est juste prévu que c'est le ministère de l'Éducation Nationale qui prépare les sujets en collaboration avec le ministère en charge de la fonction publique. Ceci induit de facto une difficulté dans la préparation des concours par les candidats.

De manière factuelle, hormis le ministère de l'Éducation Nationale, aucun autre ministère n'a fixé jusqu'à ce jour la composition et la nature des épreuves de manière pérenne.

B) Les exceptions

Hormis les exceptions contenues dans le statut général évoquées plus haut, les décrets n°83-101/PR/FP et n°2002-0170/PRE fixant les conditions de recrutements du personnel de l'État introduisent deux dérogations au principe du concours.

1. La notion très imprécise du recrutement direct

L'article 7 du décret n°83-101/PR/FP en totale contradiction avec l'article 1 du décret n°2002-0170/PRE qui stipule l'obligation de satisfaire à un concours pour accéder à la fonction publique introduit la notion de recrutement direct.

En effet, mise en place initialement pour permettre une intégration interne dans un cadre aux fonctionnaires ayant une ancienneté d'au moins douze ans

dans le cadre immédiatement subordonné du même corps sur proposition du ministre intéressé, cette procédure a été étendue aux personnes externes à la fonction publique. La seule condition requise est d'avoir le niveau ou les capacités requises pour l'accès au cadre considéré et de recevoir l'avis favorable de la commission d'intégration. C'est en définitive le Président de la République qui décide de l'intégration ou pas, car il n'est pas précisé dans les textes si cet avis doit être conforme ou pas.

2. Les bas salaires.

L'article 6 du décret n°2002-0170/PRE en contradiction avec son propre article 1 énonce le fait que les recrutements pour les postes ne nécessitant aucune qualification spécifique et dont le salaire est inférieur à 30.000 Francs Djiboutiens ne sont pas soumis à l'obligation de concours. Cette disposition, dans les faits soustrait aux concours les recrutements dans les cadres de catégorie D induisant de facto une forte inégalité.

II. Le stage et la titularisation, des notions aux contours mal définis

Le statut général établit qu'à l'issue des concours d'entrée tout candidat recruté dans un cadre national doit accomplir dans l'emploi qui lui a été attribué un stage dont la durée est fixée par le statut particulier du cadre. A l'issue de ce stage le stagiaire est soit titularisé, soit licencié, soit autorisé à effectuer un nouveau stage.

A. L'insécurité du statut de stagiaire

Le statut général de la fonction publique énonce sommairement deux cas de figures dans lesquels il pourra être mis fin au statut de stagiaire d'un agent recruté par concours.

Le premier cas réside dans licenciement pendant le stage qui est prévu par l'article 20 du statut général. Il autorise en effet le licenciement du stagiaire en cours de stage pour insuffisance professionnelle notoire constatée après au

moins la moitié de la durée du stage, pour inaptitude physique à l'occasion de faits antérieurs à l'admission dans le cadre qui, s'ils avaient été connus, auraient mis obstacle au recrutement, pour motifs disciplinaires.

Cependant, le statut général et les différents textes régissant la fonction publique ne définissent ni l'autorité administrative à l'initiative de laquelle une telle procédure est engagée, ni la procédure à suivre pour la mise en œuvre de ce licenciement, ni les éléments ou faits à l'appui desquels de telles raisons doivent être invoquées, d'où une vulnérabilité du stagiaire face aux décisions arbitraires.

Le deuxième cas est l'exclusion définitive du service évoqué par l'article 23 qui la présente comme une sanction disciplinaire prise sans consultation du conseil de discipline et qui a pour résultat la perte du statut de stagiaire.

Compte tenu du manque d'encadrement ou de précisions, cette procédure a la double ambiguïté qu'elle équivaut d'une part à un licenciement et qu'elle ressemble d'autre part étrangement au licenciement en cours de stage pour motif disciplinaire, sans la garantie d'impartialité que peut constituer le passage en conseil de discipline.

B. L'absence d'encadrement de la titularisation

Le statut général n'évoque pas les conditions de titularisation des fonctionnaires. C'est le décret n°89-062/PRE/ relatif aux statuts particuliers des fonctionnaires qui précise que :

- Les statuts particuliers de chaque cadre précisent les conditions de titularisations des personnels recrutés par voie de concours.
- Les fonctionnaires issus des concours professionnels ou de l'intégration interne à l'issue de leurs stages sont titularisés.

Contrairement à ces dispositions contenues dans le titre I de ce décret et qui porte sur les dispositions générales, les statuts particuliers n'abordent et n'évoquent nullement, les conditions de titularisation des stagiaires dans le cadre qui est le leur, sauf pour les cadres du corps de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports et des affaires culturelles qui eux sont soumis à un examen d'aptitude.

Aussi, cette situation présente un double inconvénient :

D'une part, elle crée une inégalité de traitement entre les membres du corps de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports et des affaires culturelles qui sont plus susceptibles d'être licenciés à l'issue du stage pour insuffisance professionnelle que les membres des autres corps qui sont titularisés d'office pour peu qu'ils aient fait preuve d'un minimum d'assiduité. Cette situation se vérifie sur le terrain. Le ministère de l'éducation nationale est en effet le seul ministère qui, de façon régulière, prononce le licenciement de stagiaires.

D'autre part, elle ne permet pas de s'assurer que les stagiaires possèdent ou aient acquis le minimum de compétences nécessaires à leurs emplois d'affectation. Cela se ressent au niveau de la qualité des livrables de l'administration centrale ou de la qualité des services rendus. Bien que les causes de cette baisse en qualité ne soient pas essentiellement cela, l'incompétence de certains stagiaires titularisés d'office y occupe une place prépondérante.

III. Un déroulement de carrière tournée vers le passé et empreint d'une certaine forme d'injustice.

Comme dans toute fonction publique de carrière, la carrière d'un fonctionnaire Djiboutien s'effectue généralement, sauf cas exceptionnel, au sein de son cadre de recrutement. Chaque cadre se décompose en grade et chaque grade se décompose en échelon. Les avancements ont lieu de façon continue,

d'échelon en échelon et de grade en grade et sont constatés par le Président de la République.

A. Une notation annuelle sans réelle impact.

Le statut général évoque de manière très lacunaire la mise en place d'une notation annuelle suivie d'une appréciation du fonctionnaire par son supérieur hiérarchique direct. Le décret n°83-100/PR/FP fixant les conditions de notation et d'avancement de grade des fonctionnaires vient compléter le statut général en établissant les modalités techniques de cette notation (notation portée sur un bulletin de note versé au dossier, communication du bulletin au fonctionnaire etc.).

Le décret relatif aux statuts particuliers introduit les éléments spécifiques entrant en ligne de compte pour la note chiffrée annuelle.

Dès lors eu égard à l'impossibilité de procéder au licenciement d'un agent titulaire pour incompétence professionnelle et comme évoqué plus haut, les avancements, surtout d'échelon, étant fonction de l'ancienneté, cette notation n'a aucun sens puisque qu'elle n'impacte pas positivement ou négativement le traitement et l'avancement du fonctionnaire.

B. L'automatisation de l'avancement d'échelon une source de démotivation des fonctionnaires.

Conformément au statut général, l'avancement d'échelon est fonction de l'ancienneté et se traduit par une augmentation de traitement. Les échelles de rémunération et de carrière contenues au titre II du décret portant statuts particuliers définissent pour chaque classe composant chaque grade la durée d'ancienneté nécessaire pour l'avancement entre chaque échelon.

De manière générale, la durée pour un avancement d'échelon est de deux dans sauf dans le cas spécifique d'un avancement d'échelon conduisant à un

changement de classe. Dans ce cas la durée d'ancienneté à justifier dans l'échelon d'origine est de 3 ans.

L'avancement d'échelon, parce qu'il impact directement le traitement du fonctionnaire, a deux utilités majeures. La première est économique. Cela permet au fonctionnaire de faire face à l'inflation des prix. La seconde est qu'il impacte directement la motivation du fonctionnaire qui voit en l'augmentation de son traitement une forme de reconnaissance du travail fourni et de son engagement pour le service public.

Cependant, compte tenu de l'automatisme de cette évolution, la notation n'ayant pas d'impact, ce type d'avancement a un effet pervers.

En effet, comme nous allons le voir eu égard au caractère très incertain des avancements de grades et au caractère discrétionnaire du pouvoir politique en termes de nominations à certains emplois, l'avancement d'échelon est source de démotivation. Aucune distinction n'est faite entre les fonctionnaires méritants et les autres.

C. De l'avancement au grade

Le statut général subordonne l'avancement de grade à l'inscription à un tableau d'avancement et dans les limites fixées par la péréquation prévue par le statut particulier du cadre.

C'est le décret n°83-100/PR/FP qui fixe les conditions techniques d'avancement de grade. Ainsi, selon ce texte, les tableaux d'avancement sont établis au cours du premier trimestre de chaque année, après avis de la commission administrative paritaire compétente. C'est l'unique principe qui ne souffre pas de contradictions ou qui n'a pas matière à contestation.

En effet, concernant les modalités d'inscription à ce tableau, l'article 7 du texte stipule que peuvent être inscrits au tableau les fonctionnaires réunissant les

conditions requises d'ancienneté et de grade au cours d'année et que doivent y être inscrits d'office les fonctionnaires « promouvables » depuis plus de quatre ans au cours de l'année. Or, l'article 6 contredit cette affirmation. Il dispose que le tableau d'avancement est établi au choix et que cette inscription peut être précédée d'une sélection opérée par voie d'examen ou de concours professionnel ou qu'elle peut être subordonnée à un cours de perfectionnement ou de recyclage suivi avec assiduité et succès. Dès lors, il apparaît que la procédure en amont de la saisine de la commission consultative n'est pas clairement établie et qu'elle est donc propice au développement d'une certaine forme de clientélisme.

Concernant la procédure devant la commission administrative paritaire compétente, l'article 8 dispose uniquement que la commission paritaire compétente émet un avis sur l'opportunité de l'inscription d'un fonctionnaire "promouvable" depuis 5 ans sans pour autant établir les éléments à prendre en compte pour ce jugement sur l'opportunité d'une inscription. Outre le caractère discriminatoire d'une telle mesure, elle est en plus en totale contradiction avec le principe de l'automatisation de l'inscription au tableau d'avancement.

Enfin, l'article 10 reconnaît à l'autorité administrative investie du pouvoir de nomination une totale liberté quant au choix des fonctionnaires qui seront inscrits au tableau d'avancement et cela indépendamment des avis de la commission administrative compétente et de la commission consultative de la fonction publique saisie en cause d'appel. Cela est non seulement en contradiction avec les dispositions du corpus juridique constituant le droit de la fonction publique, mais aussi avec les dispositions à valeur constitutionnelle, notamment celles relatives à l'égalité des citoyens devant la loi et devant les institutions de la République.

Chapitre II : Des organes de gestion inefficaces

En 2011, les dépenses de rémunérations, représentaient 65 % des dépenses ordinaires.

Dès lors, la gestion d'un tel nombre d'agents, dont les missions et les compétences sont très diverses, revêt une importance particulière.

En République de Djibouti, elle fait intervenir d'une part le Ministère en charge de la fonction publique et plus particulièrement la Direction de l'administration publique (DAP) en collaboration avec les Directions en charges des Ressources Humaines des ministères sectoriels et, d'autre part, diverses commissions, instituées progressivement par les textes portant sur la fonction publique.

Section I : La DAP une direction aux attributions et règles de fonctionnement mal définies et en déficit de ressources Humaines.

A. Des principes d'organisation qui ne tiennent nullement compte des principes d'efficacité et de l'obligation de rendre compte.

L'article 16 du décret n°2013-058/PRE fixant les attributions des Ministères dispose que le ministère du travail en charge de la réforme de l'administration :

- Prépare et met en œuvre les règles relatives aux conditions de travail, aux conventions collectives et aux droits des salariés.
- Prépare et met en œuvre la réforme de l'administration.
- Prépare et met en œuvre les règles relatives aux régimes et à la gestion des organismes de sécurité sociale.
- A autorité sur l'Observatoire de l'Emploi.
- A la charge, conjointement avec le Secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports et dans la limite des attributions de ce dernier en matière de

Jeunesse, de la politique du Gouvernement en matière d'insertion professionnelle des jeunes.

Or telles qu'elles sont formulées, ces attributions ne tiennent nullement compte des impératifs nouveaux d'efficacité, d'efficience et de « redevabilité » qui caractérisent les organes de gestion de la fonction publique qui aspirent à travailler dans un mode axé sur la gestion par les résultats.

En effet, il ne ressort pas de ces attributions la nécessité d'une meilleure administration dans l'utilisation des ressources humaines, ni la nécessité du développement optimale des ressources humaines à travers notamment un exercice déconcentré de cette gestion.

Enfin, les règles qui doivent prévaloir quant à la manière dont les gestionnaires des ressources humaines doivent rendre compte de l'exercice qu'ils ont fait de leurs pouvoirs ne sont nullement évoquées. Cette dernière exigence est d'une importance cruciale car elle est garante de l'application des principes d'égalité quant à l'accès à la fonction publique mais aussi de l'impartialité et de l'équité qui doivent caractériser les actes de gestion affectant les fonctionnaires.

B. L'incohérence entre les attributions légales et l'exercice factuel de ses missions par le DAP.

Les écueils formulés plus haut sont amplifiés par l'organisation actuelle de la DAP qui est le siège également d'incohérences et de manques. En effet, la Loi n°107/AN/10/6ème L, portant organisation du Ministère qui encadre la Direction de l'Administration Publique dispose qu'elle est en charge de :

- L'élaboration des textes statutaires de la fonction publique et de leur application ;
- Du recrutement des agents de l'État, fonctionnaires et contractuels, dans la fonction publique ;
- Du suivi de l'emploi dans le secteur public ;

- De la gestion de la carrière des agents de la fonction publique ;
- De la tenue à jour du fichier unique du personnel de l'État ;
- De la détermination des principes de la rémunération des agents de la fonction publique ;
- De l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de formation des agents de la fonction publique en partenariat avec les responsables des ressources humaines des départements ministériels et avec l'institut national de l'administration publique ;
- L'élaboration et la mise en œuvre des politiques de reformes de l'administration publique.

Or, dans la réalité :

- Les textes statutaires de la fonction publique n'ont jamais été réécrits, les rares textes modificatifs ont toujours été préparés par les ministères gestionnaires des cadres que ces modifications affectent ;
- En terme de recrutement et en gestion, eu égard à la législation en vigueur, la DAP n'est qu'une courroie de transmission qui veille au cheminement et à l'approbation, par les différents titulaires de pouvoirs de nomination, des actes de recrutement, d'affectation, d'engagement etc.. ;
- La DAP n'assure pas la gestion du fichier central car ce dernier n'est pas encore opérationnel ;
- L'élaboration et la mise en œuvre des programmes de formation des agents de la fonction publique n'est pas du tout géré par la DAP, car aucun des services qui la composent n'a compétence en la matière. Par conséquent, il n'y a pas de politique de formation encadrée par un organe central. Les fonctionnaires sont formés à la pièce en fonction des crédits et des formations disponibles à l'initiative de leurs ministères sectoriels d'affectations.

- Il existe un chevauchement de compétences en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de réformes de l'administration publique avec le secrétariat exécutif à la réforme de l'administration.

Ceci est dû, d'une part à une répartition virtuelle des différentes attributions entre les services de la DAP car il n'existe pas au sein de cette Direction une répartition des tâches entre les différents personnels qui la composent. Cela est dû d'autre part au faible niveau de dotation en ressources humaines ainsi qu'à un niveau de qualification généralement faible du peu de ressources dont elle dispose.

L'effectif de la Direction est de 17 agents répartis ainsi :

- 1 attaché d'administration
- 3 secrétaires
- 1 secrétaire de Direction
- 1 archiviste
- 1 commis d'administration.
- 7 administrateurs civils
- 1 secrétaire d'administration
- 1 secrétaire dactylographe
- 1 archiviste stagiaire

Par ailleurs l'absence de procédure de travail relative à la gestion interne et à la gestion des actes administratifs complexifie d'une part les procédures de travail avec les directions sectorielles des ressources humaines et d'autre part rend impossible toute gestion prévisionnelle des activités de la Direction.

Enfin, le vide juridique qui caractérise le domaine de la Gestion des Ressources Humaines dans la fonction publique ne favorise pas l'émergence de modalités ou de procédures de travail propre à assurer une gestion efficace des agents de la fonction publique.

Section II : Le faible niveau de dialogue entre salarié et titulaire du pouvoir de décision et de nomination

A l'instar des autres salariés, un ensemble de droits sociaux sont reconnus aux fonctionnaires par le statut général de la fonction publique. Il s'agit notamment de la liberté syndicale⁸ et du droit de participer à la prise des décisions affectant l'application du statut général.

Ce droit de participation est affirmé par l'article 14 du statut général et se matérialise à travers la mise en place de différentes instances consultatives :

- Le comité consultatif de la fonction publique ;
- Les commissions administratives paritaires.

Or, Les règles régissant la composition, le fonctionnement et les compétences de ces deux catégories de commission telles qu'elles ont été fixées par le décret n°83-102/PR/FP ne permettent pas une réelle participation des fonctionnaires à la prise de décision.

A. Une définition très large du comité consultatif de la fonction publique

L'article premier du décret n°83-102/PR/FP attribue au comité consultatif de la fonction publique une compétence générale. Cette compétence s'étend à la détermination des éléments constitutifs de la rémunération des fonctionnaires. Par ailleurs, sur saisine du Président de la République, du ministre en charge de la fonction publique ou par un syndicat de fonctionnaire, ce comité peut connaître de toutes les questions à caractère général intéressant les fonctionnaires ou la fonction publique.

Ce comité est composé du Premier Ministre, qui en assure la présidence, du Secrétaire Général du Gouvernement et du Chef de Service des Ressources Humaines du ministère en charge de la fonction publique qui en assure le

8

⁸ Exception faite aux personnels des services de sécurité.

secrétariat et de trois représentants des fonctionnaires désignés par les organisations syndicales les plus représentatives pour une durée initiale de 3 ans renouvelables.

Inspiré des conseils supérieurs des trois fonctions publiques françaises (CSFPH, CSFPT et CSFPE), le présent comité est conçu comme un lieu de discussion et d'échange entre l'administration et ses agents. Il joue aussi le rôle d'organe supérieur de recours contre les décisions disciplinaires.

Or, il apparaît que la saisine de ce conseil notamment sur les projets de loi qui dérogent ou modifient les lois statutaires, ainsi que les projets de décret affectant les statuts particuliers n'est pas obligatoire et automatique. Dans les faits, il n'est jamais saisi. Ceci le vide de toute substance en la matière. Quand bien même la saisie aurait été obligatoire, à l'instar des conseils supérieurs français, le fait qu'elle ait lieu à la fin du processus de préparation du texte par l'administration limite fortement l'impact du comité, la réunion ayant lieu à un stade trop avancé de l'élaboration du projet de texte.

Par ailleurs, l'autre critique majeure faite à ce comité est son manque d'organisation interne et de son rôle plus politique que technique.

En effet, le décret n°83-102/PR/FP, ne définit pas les modalités précises du fonctionnement interne de ce comité qui ne comporte d'ailleurs pas de formation spécialisée, pourtant est nécessaire au regard de ses champs d'intervention. Ce manque renforce donc la prépondérance d'une dimension politique de cet organe du fait de la présidence par le Premier Ministre.

B. Des commissions administratives paritaires

Le statut général prévoit que dans chaque cadre ou groupe de cadres, il est institué une commission administrative paritaire au niveau national. Chaque commission est composée, du ministre en charge de la fonction publique qui

en assure la présidence, de deux hauts fonctionnaires désignés par lui et de trois élus représentant les fonctionnaires du cadre intéressé. Les représentants du personnel sont élus par les agents qui composent le cadre.

Conformément au décret n°83-102/PR/FP, ces commissions sont compétentes pour l'avancement en grade des fonctionnaires, elles sont alors qualifiées de commissions d'avancement. Elles sont également consultées sur :

- Le fonctionnement des services auxquels appartiennent les personnels des cadres correspondants ;
- Les questions concernant le rendement de ces personnels.

A la lecture de ce texte, bien que le fonctionnement de ces commissions dans leurs rôles portant sur la gestion individuelle des carrières apparaisse satisfaisant dans la mesure où les règles de fonctionnement interne sont assez précises, ils souffrent de deux faiblesses.

La première concerne la représentation des personnels. Le texte prévoit que les représentants du personnel de chaque corps sont élus directement par les fonctionnaires au cours d'un vote organisé par le ministère en charge de la fonction publique. Or, l'organisation de tels scrutins au niveau national, bien qu'elle soit simple pour les cadres avec des effectifs assez réduits, est assez difficile à mettre en œuvre pour les cadres dont les effectifs sont très importants.

C'est le cas des cadres du ministère de l'éducation nationale qui cumulent le désavantage d'être d'une part les cadres regroupant le plus de fonctionnaires et d'autre part d'être répartis sur l'ensemble du territoire et parfois affectés dans des zones reculées et difficilement accessibles sans l'aide de l'armée.

Dès lors, il est techniquement impossible de mettre en œuvre de telles élections.

Par ailleurs, pour de tels cadres, le nombre assez limité de représentants à élire constitue aussi un problème d'iniquité car il est juste inconcevable que 3 personnes puissent représenter les tendances, les idées de milliers d'autres ou puissent connaître de toute la diversité des situations des fonctionnaires composant le corps.

La deuxième concerne les autres attributions de ces commissions. Le texte n'évoque nullement les consultations relatives au fonctionnement des structures et au rendement de personnel. Aussi, les réorganisations de services et de ministères, les modifications des horaires de travail se suivent sans discontinuer sans que les personnels n'aient été consultés ou associés à ces transformations.

Cette pratique, bien qu'elle présente l'avantage de la souplesse et de la rapidité dans la mise en œuvre, est une cause profonde de démotivation des personnels qui souvent ne comprennent pas l'intérêt de telles réorganisations.

Le résultat de cette démotivation se traduit directement sur la qualité du service rendu aux usagers des services publics.

Section III : une tentative infructueuse d'amélioration du système de gestion

Consciente des défaillances de son modèle de gestion des agents publics, la République de Djibouti a pensé apporter des corrections à ce modèle à travers la création d'une fonction RH.

Le décret n°2003-0094/PRE s'inscrivant dans le mouvement de modernisation initié en 1997 a tenté la mise en place d'une fonction de « gestionnaire des ressources humaines » dans les structures relevant de l'État y compris les entreprises et les établissements publics.

Au titre de ce décret le gestionnaire des ressources humaines est chargé :

- Du suivi régulier de carrière des agents du Ministère utilisateur administratif des agents.
- De l'actualisation permanente et continue, auprès de la Direction de l'Administration, du fichier (manuel et informatique) du personnel de l'institution dont il relève.
- De la mise en œuvre opérationnelle du décret n°2002-0170 fixant les conditions de recrutement du personnel de l'État en étroite collaboration avec la Direction de l'Administration Publique.

Or, à la lecture des missions qui sont décrites le gestionnaire n'est qu'un point focal pour la Direction de l'Administration Publique dans le sens où d'une part, ce dernier n'a aucun pouvoir réel de gestion, il est juste une courroie de transmission, une interface de communication entre les administrations centrales et la direction de l'administration publique et que d'autre part le décret n'évoque nullement des procédures de gestion des carrières de fonctionnaire.

Chapitre III : Un cadre juridique et organisationnel facteur du manque d'efficacité.

La volonté de garantir à tous les fonctionnaires les mêmes droits et les mêmes obligations, tels que contenus dans le statut général et ses décrets d'application, a conduit à l'institutionnalisation d'un mode de gestion dans lequel la notion et les principes qui devant conduire à une réelle gestion des ressources humaines sont malheureusement absentes (Section I). Il est possible de dégager des causes communes favorisant la persistance de telles carences (section II).

Section I : Une gestion dominée par des pratiques de gestion énergivores, inefficaces et inadaptées aux nouvelles exigences d'efficacité et d'efficience

Bien que les champs d'intervention de l'État soient divers et variés et que les modes de gestion le soient tout autant, force est de constater que la gestion des agents publics est essentiellement une gestion :

- D'abord bureaucratique et administrative : ne sont pas pris en compte, lors de la réalisation des actes de gestion (recrutements, affectation etc.), les profils des candidats, les particularités en termes de compétences ou de savoirs faire que demandent les emplois d'affectations, les objectifs spécifiques du service d'affectation.

Les gestionnaires se contentent d'appliquer de manière abstraite les normes contenues dans le statut général. La gestion se résume donc à une stricte application de la norme sans prendre en considération la notion d'efficacité.

- Par ailleurs, la stricte application du principe d'égalité a conduit à l'émergence d'une gestion excessivement égalitariste. Elle se

caractérise par d'une part, l'application uniforme des normes aux agents tant dans la gestion de leurs carrières qui ne tient nullement compte de la manière de servir et des résultats des agents et d'autre part, par l'égalitarisme dans la rémunération des fonctionnaires qui ne prend pas en compte la difficulté de l'emploi occupé (tous les agents titulaire dans le même cadre perçoivent le même traitement). Cela est source de démotivation. L'exemple le plus frappant est le système de notation qui nécessite la mobilisation de ressources tant humaines que financières mais qui, au final, n'a aucune espèce d'incidence sur la carrière de l'agent. En effet, d'une part les avancements d'échelons sont automatiques et la notation ne vaut que pour l'avancement de grade et que d'autre part les nominations aux postes de responsabilités ne sont fonction ni de concours ou d'un plan de carrière mais relèvent entièrement du pouvoir discrétionnaire du ministre de tutelle.

- Enfin la gestion des agents publics est plus une gestion à vue qu'une gestion prévisionnelle. Cette carence se traduit tant au niveau de la gestion des carrières des agents pris individuellement qu' au niveau global avec l'absence d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences de la part des administrations centrales et de la DAP.

En effet, au niveau global, seuls les Ministères sociaux, de l'Éducation nationale et de la Santé disposent plus ou moins, grâce à divers plans d'action pour la mise en œuvre des objectifs de développement du millénaire et des lois d'orientations spécifiques, de données chiffrées sur leurs besoins en ressources humaines à court et moyen termes.

Les administrations centrales des autres ministères se caractérisent par un pilotage à vue des ressources humaines. Aucune analyse globale portant sur l'adéquation des ressources humaines disponibles et des missions qui leurs sont confiées n'existe. De fait, aucune projection des

ressources nécessaires à une évolution probable des missions des services ne peut être entreprise.

La gestion se fait à moyen constant et sans perspective.

Au niveau individuel, l'absence de projection à court et moyen termes, combinée à l'absence d'une part d'une politique de formation continue claire et d'autre part d'un plan de carrière pour l'accès à certains postes, amplifient cette gestion peu anticipative qui, au final, grève l'efficacité des services.

En résumé, la déconcentration des systèmes de gestion pour une approche personnalisée de la carrière du fonctionnaire fait défaut. L'absence d'un mécanisme de gestion permettant la valorisation des compétences favorise aussi cet état des choses. Ces éléments illustrent que la notion de Gestion des Ressources Humaines dans sa conception moderne, n'existe pas.

Or, Les agents publics, du fait de la spécificité de leurs travaux, sont la plus grande richesse de la fonction publique, et de ce fait, le renforcement de leur motivation et de leur implication dans la chose publique pour qu'ils soient un atout devrait être la priorité des systèmes de gestion et de management en place.

Section II : les dysfonctionnements causés par un dispositif statutaire trop rigide et une organisation excessivement centralisée.

A. Un corpus juridique « cloisonneur » et très rigide.

Le statut général ne donne pas une définition assez claire de la notion de corps. Il se borne uniquement à préciser que « *lorsque les emplois relevant d'une même activité professionnelle sont, en raison de leur nature, répartis entre plusieurs cadres, ces cadres forment un corps* ».

Par contre, le même texte dispose que « *l'ensemble des emplois qui sont réservés par les textes qui en réglementent l'accès à des agents soumis aux mêmes conditions de recrutement et de carrière constitue un cadre national* ». Ainsi, de fait, les cadres, dont la spécificité de chacun par rapport aux autres est reconnue par le statut particulier et, dont les commissions paritaires sont en théorie les organes où à lieu le dialogue social, est le cadre de gestion des carrières des fonctionnaires. Donc on peut raisonnablement parler d'une fonction publique de cadre.

Un tel système présente à priori plusieurs avantages.

D'abord pour les agents publics il est source de sécurité et de stabilité car les perspectives de carrières sont connues d'avance malgré les nombreux griefs qui peuvent être formulées notamment en termes de mobilité ou changement de cadre.

Ensuite pour les administrations, un tel dispositif statutaire est source de simplicité quant à la gestion. Les divers actes de gestion ainsi que les normes qui gouvernent la mise en œuvre de ces actes sont directement évoqués par les éléments constitutifs du corpus général.

Pour autant le cadre statutaire engendre de nombreux problèmes graves qui ne permettent pas l'émergence de logique ou d'environnement de gestion propice à l'accroissement de la motivation des agents ou une gestion efficace. La première critique concerne la mobilité des agents publics. Le décret n°84-058/PR/FP déterminant les conditions de certaines positions des fonctionnaires et de certaines modalités de cessation définitive de fonctions pose le principe selon lequel la mobilité se fait via le détachement pour une période maximale de 5 années renouvelables.

Ce détachement peut être prolongé par la mise en position hors cadre, si le fonctionnaire souhaite continuer à servir dans l'entreprise ou dans un organisme où il a été placé en détachement. Dans cette position il cesse de

bénéficiaire de ses droits à l'avancement et à sa retraite du cadre d'origine, il est dorénavant soumis au régime statutaire et de retraite régissant la fonction qu'il exerce dans cette position.

Or, la mise en œuvre du détachement est assez difficile dans les faits, en raison de nombreux obstacles juridiques, administratifs et financiers. En effet, de manière concrète, le fonctionnaire qui souhaite bénéficier d'un détachement doit préalablement à sa demande :

- Obtenir l'accord de son administration d'origine et de son administration d'accueil. Mais l'obtention d'un tel accord est difficile pour deux raisons : Premièrement, l'absence de bourse du travail rend difficile l'identification des postes à pourvoir.

Deuxièmement, pour l'administration d'origine, accepter un départ en mobilité équivaut d'abord en terme comptable à accepter de perdre un poste budgétaire qui ne sera peut-être pas remplacé, ensuite en terme organisationnel le départ d'un agent signifie toujours une désorganisation du service car les gestionnaires ne disposent pas des moyens nécessaires pour combler ce vide en attendant de pourvoir le poste de manière durable. C'est pour toutes ces raisons que la majorité des fonctionnaires se voit opposer un refus de détachement pour « nécessité de service ».

- S'assurer que le cadre d'affectation est accessible par voie de détachement. Il faut noter ici une contradiction flagrante du décret n°84-058/PR/FP avec le décret portant statut particulier car **aucun cadre ne prévoit la possibilité d'intégrer un cadre suivant la procédure de la mise en détachement.**
- En cas d'accord des deux administrations, le détachement n'est pourtant effectif qu'après l'aval du ministre en charge de la fonction

publique, du ministre des finances et enfin du Président de la République.

La prévalence d'une approche par cadre ou par corps sur une logique de gestion axée sur le métier constitue le deuxième écueil que l'on pourrait reprocher au système statutaire tel qu'il est organisé aujourd'hui.

En effet, trop souvent dans la mise en œuvre de réformes ou lors d'attribution des primes, force est de constater que bien souvent l'administration raisonne par cadre sans tenir compte de la situation réelle des agents (situations qui peuvent varier en fonction de l'emploi effectué ou du lieu d'affectation) ou de l'emploi réellement occupé par le fonctionnaire. Dans ce dernier cas, l'exemple le plus frappant est celui des membres des cadres des professeurs, professeurs adjoints ou instituteurs affectés à des tâches administratives qui pourtant continuent à percevoir, du fait de leur appartenance à ces cadres, une prime de logement alors que d'autres agents de l'État qui occupent le même poste dans un autre ministère ne perçoivent pas cette prime. C'est la prévalence de la logique de cadre et de corps sur une logique fonctionnelle.

La troisième critique qui peut être formulée réside dans la complexité qu'induit une gestion par cadre. Le statut général et les statuts particuliers introduisent autant de règles de gestion propres à chaque cadre (par exemple, les titularisations ou les affectations des instituteurs n'obéissent pas aux mêmes règles que ceux des administrateurs civils) que des règles communes à tous les cadres (procédures de recrutements ou d'avancements d'échelons).

Ceci engendre deux difficultés majeures. D'abord en terme de gestion, cela mobilise énormément de moyens et oblige les services gestionnaires à avoir à la fois une gestion de service et une gestion de cadre pour les actes nécessitant l'intervention d'autres entités (Finances, Fonction publique etc.) ce qui complexifie leurs tâches.

Ensuite en termes juridiques, la superposition de normes et de règles à la fois verticales et horizontales rend toute évolution de ces règles difficiles à mettre en œuvre tant il y a de consultations et de négociations d'abord interne à chaque cadre puis interministériels.

La quatrième et dernière critique concerne le renforcement du corporatisme par les instances du dialogue social que sont les commissions administratives paritaires. Instituées par cadre, ces dernières ne défendent et ne réclament de changements que pour les agents de leurs corps, sans avoir un point de vue sur l'ensemble des statuts. Or, il est bien connu que tout traitement particulier accordé à un cadre donne lieu à des demandes de réévaluations des autres cadres qui sont classés dans la grille de carrière et de rémunérations.

B. Une gestion et un pouvoir réglementaire très centralisé.

L'article 14 du statut général dispose que le Président de la République recrute, administre et gère les personnels de tous les statuts et qu'il peut donner délégation au ministre chargé de la fonction publique.

De cette disposition, examinée à l'aune du décret n°2013-058/PRE fixant les attributions des Ministères le ministère du Travail et de la Loi n°107/AN/10/6ème L portant organisation de ce ministère, deux conséquences peuvent être tirées.

D'abord, l'absence de pouvoir de gestion des chefs des unités opérationnelles dans lesquelles les agents publics sont affectés. De ce fait, les responsables de ces unités opérationnelles n'ont d'une part aucune maîtrise des ressources humaines qui leurs sont affectées et d'autre part aucun pouvoir sur la valorisation de la carrière ou du parcours professionnel de leurs agents.

Toutefois, eu égard à la faiblesse de ses ressources humaines, la DAP a déconcentré au profit des services RH ministériels l'accomplissement des actes de gestion tels que les congés et les autorisations d'absence à

l'exclusion de tout autre acte de gestion. Malgré cela, cette déconcentration n'est qu'une déconcentration a minima qui ne permet pas de rapprocher le centre de décision de l'agent.

Ensuite, cet article conduit à la concentration du pouvoir réglementaire entre les mains d'une seule personne, le Président de la République.

En vertu de cette concentration de pouvoir, aucun autre acteur du système de gestion n'est capable de prendre les mesures à caractères statutaires qui sont pourtant nécessaires au plein exercice du pouvoir hiérarchique. Aussi, ni les chefs des services RH des ministères sectoriels ni les ministres n'ont le pouvoir de construire sur le plan juridique ou sur le plan purement gestionnaire une véritable politique de gestion des ressources humaines concernant « leurs » agents.

TITRE II

Chapitre I : Quel mode de gouvernance ? Et pour quelle réforme ?

« Le début de la sagesse concrète des organisations ne consiste pas à se demander ce que font les organisations prétendument les meilleures...mais plutôt à se demander quels sont les besoins de cette organisation particulière, compte tenu de son but, de son histoire et des circonstances actuelles »⁹

L'analyse qui précède conforte le constat selon lequel l'importation de solutions clés en mains ne peut guère changer des systèmes d'action élaborés dans des contextes très différents¹⁰. Il en ressort une conclusion globale : la nécessité impérieuse d'un changement de la fonction publique et de l'administration si elle veut faire face aux problèmes qui se posent à elle.

L'idée n'est pas tant de redéfinir la nature et l'étendue des missions qui sont confiées à l'État, bien que le processus de décentralisation exigera à terme de réfléchir à cette question, mais de repenser le modèle de gouvernance de l'action publique.

Depuis bientôt 25 ans, on assiste à une remise en cause tant par les bailleurs de fonds et partenaires au développement que par les « think tank » des pays du nord à une remise en cause du modèle wébérien de l'État au profit de la doctrine du « new public management » et de la gouvernance par réseau.

La première, construite autour de la notion de réceptivité, part du postulat que la bureaucratie wébérienne bâtie autour des trois principes que sont la Légitimité, l'imputabilité et la responsabilité est improductive, rigide, gaspilleuse et inefficace et devrait être remplacée par une administration capable d'assurer la prise en compte des besoins des citoyens et de leurs préférences et être assez flexible pour suivre les mutations de ces derniers.

9 Thomas (Paul.-G), « Au-delà des mots à la mode : faire face au changement dans le secteur public », Revue internationale de science administrative, Vol. 62, n° 1, mars 1996, p. 31.

10 Chevallier Jacques et Rouban Luc, « Introduction », Revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106, p. 7-7. DOI : 10.3917/rfap.105.0007

Selon cette conception cela n'est possible qu'au travers de la transposition des méthodes de gestion du privé dans l'administration, du « outsourcing » et du « contracting out ». Le citoyen devient un client dont les besoins doivent être comblés. L'administration reçoit l'impulsion d'en bas (bottom-up).

Par ailleurs, comme le note P. Duran et J.-C. Thoenig, les systèmes politiques modernes sont entrés dans « *une phase d'expansion et de différenciation qui conduit à substituer à l'espace apparemment intégré de l'État une sorte de polyarchie institutionnelle marquée par la confrontation entre des pouvoirs hétérogènes, peu prévisibles et difficilement hiérarchisables (...). Autrement dit, un système autocentré, sinon hiérarchique, que structuraient la domination de l'État et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair, cède le pas à un univers largement a-centrique que caractérisent l'éclatement des frontières et la diversité des acteurs qui interviennent* »¹¹. Cette conception suppose donc que l'État devienne un acteur parmi d'autres et qu'il ne possède plus de force légitime pour imposer son point de vue sur les autres acteurs qui disposent eux aussi d'une certaine légitimité. L'administration s'ouvre sur son environnement à travers la communication et un processus participatif et inclusif lors de la prise de décision. Sur le plan structurel cela exige une décentralisation complète du processus de décision et le morcèlement de l'administration en de petites entités autonomes.

Mais, comme le note Calliope Spanou¹², ces deux paradigmes contiennent en eux des contradictions et des faiblesses de conceptions qui justifient leur remise en cause. En effet, comme le relève l'auteur, la notion de réceptivité du nouveau management, par l'inversion de modèle qu'elle induit, passage du « top-down » wébérien au « Bottom-up » du système marchand, suppose la conception de nouveaux modèles d'organisation et de fonctionnement de l'administration pour d'une part régler la question de l'imputabilité et du contrôle de l'administration et surtout faire face aux contradictions qui peuvent

11 Duran (P.), Thoenig (J.-C.), « L'État et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, n° 46 (4), 1996, p. 580

12 Spanou Calliope, « Abandonner ou renforcer l'état wébérien ? », Revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106, p. 109-120. DOI : 10.3917/rfap.105.0109

subsister entre ce qui est demandé par le citoyen client et la hiérarchie. Or, dans l'état actuel de la doctrine et de la pratique, ces questions ne sont pas encore tranchées.

Concernant la gouvernance par réseaux, bien qu'elle permette, en théorie, l'émergence d'une administration démocratique, neutre et anonyme, ne règle pas la question de l'imputabilité et de la responsabilité. Par ailleurs, si l'État est dépouillé de ces attributs, notamment de la force légitime, qui dans cet environnement égalitaire entre tous les acteurs garde la maîtrise du jeu et en assume la responsabilité dans le cadre de la mise en œuvre et de la « redevabilité » ?

Face à toutes ces interrogations, le modèle wébérien malgré ces faiblesses mérite d'être maintenu. Et cela pour deux raisons principales.

La première tient à la conception même du modèle. En effet, ce dernier présente l'avantage de régler les questions relatives la légitimité, la responsabilité et l'imputabilité au travers du respect de principes démocratiques simples et d'une conception claire¹³.

Selon ce modèle, l'administration est un outil au service du politique dans la mise en œuvre de politique en faveur du citoyen. Par ailleurs, comme le note Spanou, « *les règles générales, la discipline et le contrôle* » ainsi que la « domination en vertu du savoir » font « la précision, la continuité, la discipline et la rigueur » de ce type d'administration. Cela entraîne de fait l'accomplissement par les fonctionnaires de leurs tâches *sine ira et studio*¹⁴ et

¹³ La vision wébérienne de l'administration correspond à une division stricte du travail politique : élus, fonctionnaires et citoyens se voient assigner des rôles bien circonscrits dans une perspective de spécialisation et de professionnalisation. Spanou Calliope, « Abandonner ou renforcer l'état wébérien ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 109-120. DOI : 10.3917/rfap.105.0109

¹⁴ « Sans haine et sans passion, sans amour, sans considération de personne » « La bureaucratisation (...) est l'ombre inséparable de la démocratie de masse », Weber (M.), *Économie et société*, Paris, Plon, 1971/1995, t. 1, p. 300.

par là même une égalité de traitement pour tous les citoyens qui sont dans la même situation de faits.

La seconde raison justifiant le maintien de la conception wébérienne réside dans la spécificité des administrations africaines et en particulier djiboutienne. Qualifiées « d'administrations projetées » par Dominique Darbon¹⁵, elles se sont construites selon des modèles dit universels imposés de l'extérieur par les bailleurs de fonds et les partenaires aux développements. Conçues et développées par des acteurs externes au système politico-administratif (consultants internationaux ou des think-tanks du « nord »), les réformes successives, axées tantôt sur la réforme des procédés de gestion, tantôt sur la refondation complète du système politico-administratif sur un modèle d'inspiration libéral (exemple des réformes impulsées sous les PAS¹⁶), ont conduit à un affaiblissement de l'État.

En effet, cette application successive de solutions « clés en mains » à travers des « sets »¹⁷ différents, de réformes présentées comme étant « the one best way » sans réfléchir à leur applicabilité au contexte local n'a pas permis de juguler le délitement des capacités gestionnaires des États.

Par ailleurs, le changement récurrent des normes et outils de gestion a interdit toute forme de capitalisation des acquis et d'apprentissage, conduisant à terme à déstructurer l'administration.

Or, appliquer le système marchand ou le système de gestion par réseaux à Djibouti équivaldrait à affaiblir encore plus l'État et l'Administration et ne pourrait aboutir car les capacités de gestionnaires et les modélisatrices interne de telles réformes n'existent pas. A terme cela aboutirait à créer un autre « *failed states* » caractérisé par une « *bloated bureaucracies* ».

¹⁵ Darbon Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? » Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle, Revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106, p. 135-152. DOI : 10.3917/rfap.105.0135

¹⁶ Programmes d'Ajustement structurel

¹⁷

Dès lors, en l'absence de moyens humains et financiers adaptés et suffisants, il est primordial de ne pas procéder à un bouleversement général des contours de l'administration et de fonder la réforme sur l'historicité.

En d'autres termes, fonctionner par capitalisation des usages de l'administration semble être la meilleure solution. Concrètement, il s'agit de fonder la démarche sur le modèle de réforme à petits pas ou « next steps »¹⁸, de partir de l'existant et, grâce à des évaluations secteur par secteur, de réfléchir et de déployer des réformes en tenant compte des forces et des faiblesses internes et des contraintes externes pour aboutir à une administration efficace et efficiente.

Toutefois, prétendre que l'État wébérien dans sa conception classique s'auto suffit pour répondre aux bouleversements socioéconomiques serait faux. Si tel était le cas il n'y aurait pas de remise en cause de ce modèle. Aussi, une solution serait de garder le noyau rationnel du modèle wébérien avec sa construction autour des principes de responsabilité, d'imputabilité et de contrôle et de le compléter par la reconnaissance de l'existence d'autres acteurs qui jouent un rôle important (partenaires sociaux, secteurs privés), la décentralisation des centres de décisions et l'écoute des attentes des citoyens par l'administration.

¹⁸ Le modèle de la réforme à petits pas ou « *Next Steps* », les modèles du changement par incrementalisme, en seraient des expressions. Barouch (Gilles) et Chavas (Hervé) montrent ainsi que la modernisation en cours en France procède par actions à la marge, par cumul d'interventions qui contribuent à fissurer les résistances et à briser le bloc administratif au profit de nombreuses entités et enjeux différenciés. Mais ils concluent — et c'est aussi la leçon à tirer du modèle britannique : « Le management aujourd'hui ne peut plus être expérimental : il lui faut se greffer sur un projet qui doit dire son nom », *op. cit.*, p. 276.

Chapitre II : Vers un cadre de gestion axé sur la notion de métier

Section I) Une architecture statutaire renouvelée

Aujourd'hui s'opposent deux type de fonction publique : la Fonction publique de carrière et la fonction publique d'emploi ou dite ouverte.

Dans la première, les fonctionnaires sont généralement recrutés par voies de concours non pas pour y occuper un poste vacant spécifique mais pour y occuper successivement divers postes de rémunération et de niveau variable. Placés dans une hiérarchie de grades et de corps à l'issue de leur recrutement, ils y font carrière par le biais de concours et de promotions internes.

D'inspiration libérale, la fonction publique d'emploi empreinte les techniques du secteur privé. L'agent est recruté suite à un appel à candidature pour occuper le poste ouvert et est lié à l'administration par un contrat de travail de droit privé. L'agent est libre de quitter l'emploi et l'administration est libre de mettre fin à la relation contractuelle qui la lie au salarié sous réserve du respect par la partie qui prend l'initiative de rompre le contrat de respecter les modalités de ruptures inscrites au contrat.

Selon le système dit de carrière, les fonctionnaires sont dans une position statutaire et réglementaire par rapport à l'administration. Ce statut qui régit les droits et obligations qui s'imposent à eux est régit par la loi et relève d'un régime de droit public et par conséquent entraine l'application de règles dérogatoires au droit commun.

Ces dernières années, les critiques visant le système statutaire ont été nombreuses¹⁹. En effet, suite à la remise en cause du système wébérien, les

1946-2006 : du statut général des fonctionnaires à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique : étude / Didier Jean-Pierre, La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales, n° 42, 2006, 16 octobre, p. 1336-1341

tenants des théories libérales, que J - P Didier qualifie de « gestionnaires », reprochent aux fonctions publiques de carrière leur rigidité et prônent une plus grande souplesse dans la gestion des personnels et un renforcement du rôle gestionnaire des hauts cadres de l'administration publique. Selon eux uniquement le passage à une fonction publique d'emploi pourrait permettre l'avènement d'une administration basée sur les 3E (Économie, Efficience, Efficacité).

Dans ce cadre, cela supposerait sur le plan juridique le passage de la loi vers le contrat, et donc la migration d'un système régi par le droit public vers un système de droit privé et sur le plan pratique l'emprunt des techniques de gestion du privé par les organes du public.

Or sur le plan Juridique, au delà des difficultés techniques²⁰ qu'un tel basculement suppose, la place donnée à deux principes pourrait restreindre les capacités gestionnaires de l'administration. Il s'agit du droit accordé au salarié de refuser tout changement substantiel du contrat du travail et la place des conventions collectives.

En effet, le droit du travail²¹ avec la notion de changement substantiel²² induit le fait pour l'administration de ne pas pouvoir modifier, en cours d'exécution, la situation d'un salarié sauf accord express de ce dernier. Or, la nature même d'une administration, dans le cadre de la fourniture d'un service public de qualité, exige une certaine souplesse dans l'organisation qui suppose que les responsables de services puissent, en fonction des nécessités de service, disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement normal des tâches. L'autre inconvénient majeur du droit du travail c'est le manque de souplesse dans la gestion de la carrière des agents public.

En effet, tel qu'il est conçu, le système de fonction publique d'emploi ne permet pas le changement de situation de l'agent tant qu'il occupe l'emploi pour lequel il a été recruté. Cela constitue donc un frein indéniable à la

²⁰

²¹ Article 63 de la Loi n°133/AN/05/5ème du 26 janvier 2006 portant code du travail

²² Sont qualifiées de changements substantiels les changements relatifs aux conditions d'exercice du travail, qualification, horaire, rémunération, durée du travail, lieu de travail et surtout aux attributions et responsabilité du salarié

mobilité au sein de ce type de fonction publique. Or, comme nous allons le voir plus loin, la mobilité est une donnée essentielle en termes de motivation des fonctionnaires.

La seconde difficulté juridique est liée aux contraintes des conventions collectives, qui dans certains cas peuvent instituer des conditions de gestion bien plus rigides que le système statutaire.

Sur le plan technique, il n'est pas certain qu'une importation pure et simple des méthodes de management du privé soit souhaitable, car d'une part, du fait de la multiplicité d'acteurs et d'objectifs du public, le management public est beaucoup plus complexe et différent que celui du privé.

D'autre part l'histoire récente a montré que les techniques de gestion du privé pouvaient être plus opaques²³ que celles du public et qu'elles ne permettaient pas toujours de bien gérer²⁴ des secteurs.

Aussi, comme le soutient J.Fournier²⁵, malgré ses rigidités, le statut général est nécessaire car les fonctionnaires ont des emplois spécifiques. En effet d'une part ils ont un double employeur, le gouvernement dont ils doivent appliquer avec sincérité la politique et l'État dont ils doivent assurer la continuité à travers la préservation de l'intérêt général. D'autre part, ils sont titulaires, sous certaines conditions, d'un pouvoir particulier en tant que représentants de la puissance publique mais aussi assujettis à des procédures particulières pour garantir l'égalité des usagers des services publics.

Ces emplois spécifiques exigent donc que le fonctionnaire ne soit pas sujet à des pressions ou soumis à une insécurité d'emploi ou juridique qui mettrait à mal son impartialité, son objectivité et sa neutralité.

Autant de garanties qui sont assurées par les dispositions statutaires.

²³ Il suffit de voir les divers scandales de malversations financières.

²⁴ Les diverses catastrophes ferroviaires témoignent le fait qu'une course effrénée à la rentabilité ou aux économies permettent une gestion saine.

Jacques Fournier, « Statut et efficacité socio-économique » : les défis de la fonction publique, l'ENA hors les murs, Numéro 436, novembre 2013, p.11

Dès lors, eu égard aux faiblesses des changements prônés par les théoriciens du New Public Management, pour Djibouti la question n'est plus tant de savoir s'il faut passer d'un système de carrière à un système d'emploi.

Il s'agit plutôt, conformément à la théorie de réforme par petit pas, de capitaliser sur l'existant et de l'améliorer afin d'aboutir à un système statutaire qui, inspiré du secteur privé, introduise de la souplesse dans la gestion tout en veillant à être compatible avec les fondements et les valeurs du secteur public.

En somme, il s'agit de préserver la neutralité, l'impartialité et l'égalitarisme de la fonction publique tout en prenant en compte les notions de compétence et de performance.

Sans tomber dans le piège d'une transposition sans réflexion d'une réforme avant tout conçue pour un pays du "nord", l'approche métier mérite une attention particulière.

Selon cette approche, qui a été reprise dans Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique française²⁶, il s'agit de pousser plus loin la logique de séparation de l'emploi et du grade et de reconstruire l'architecture interne de la fonction publique autour de la notion de métier. Plus précisément l'idée qui prévaut est de rééquilibrer la notion de métier par rapport à celle du grade afin de passer d'une logique gestionnaire essentiellement administrative à une logique fonctionnelle (passage d'une gestion de grade à une gestion d'emploi et de compétences).

Il est question de substituer les cadres et les corps à des cadres statutaires qui regrouperaient toutes les personnes exerçant les mêmes métiers. Organisés autour de filières professionnelles qui seront-elles mêmes composées de diverses spécialités, chaque cadre statutaire pourra comporter divers niveaux qui seront fonction du niveau de qualification exigé pour accéder au cadre.

26 SILICANI Jean-Ludovic, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, La documentation française, 2008.

Chaque niveau du cadre statutaire comportera en son sein un certain nombre d'échelons pour garantir une évolution à l'intérieur du cadre.

L'avantage d'un tel système est qu'il permet de créer les conditions d'un déverrouillage horizontal de la fonction publique en réduisant les obstacles structurels à la mobilité des fonctionnaires. Il opère une déconnection entre les cadres et les administrations, offrant ainsi virtuellement, la possibilité pour chaque membre de la fonction publique de pouvoir occuper tous les emplois qui correspondent à ses compétences dans n'importe quelle administration.

Pour permettre la mise en place effective d'une telle structure, eu égard à la situation de Djibouti où la notion de métier n'existe pas²⁷, il faut, partant de la notion initiale de métier, construire cette architecture en respectant une démarche en deux étapes.

D'abord faudra agir au niveau des ministères et des administrations sectorielles pour qu'au niveau de chaque service puisse être faite une identification de chaque métier pouvant être occupé au sein de chaque structure. Cette identification qui pourra se faire via une fiche d'emploi qui décrira précisément les tâches et les missions que devra effectuer l'agent en poste dans ce métier. Sachant que chaque emploi est subdivisé en postes dont les spécificités sont décrites dans une fiche de poste.

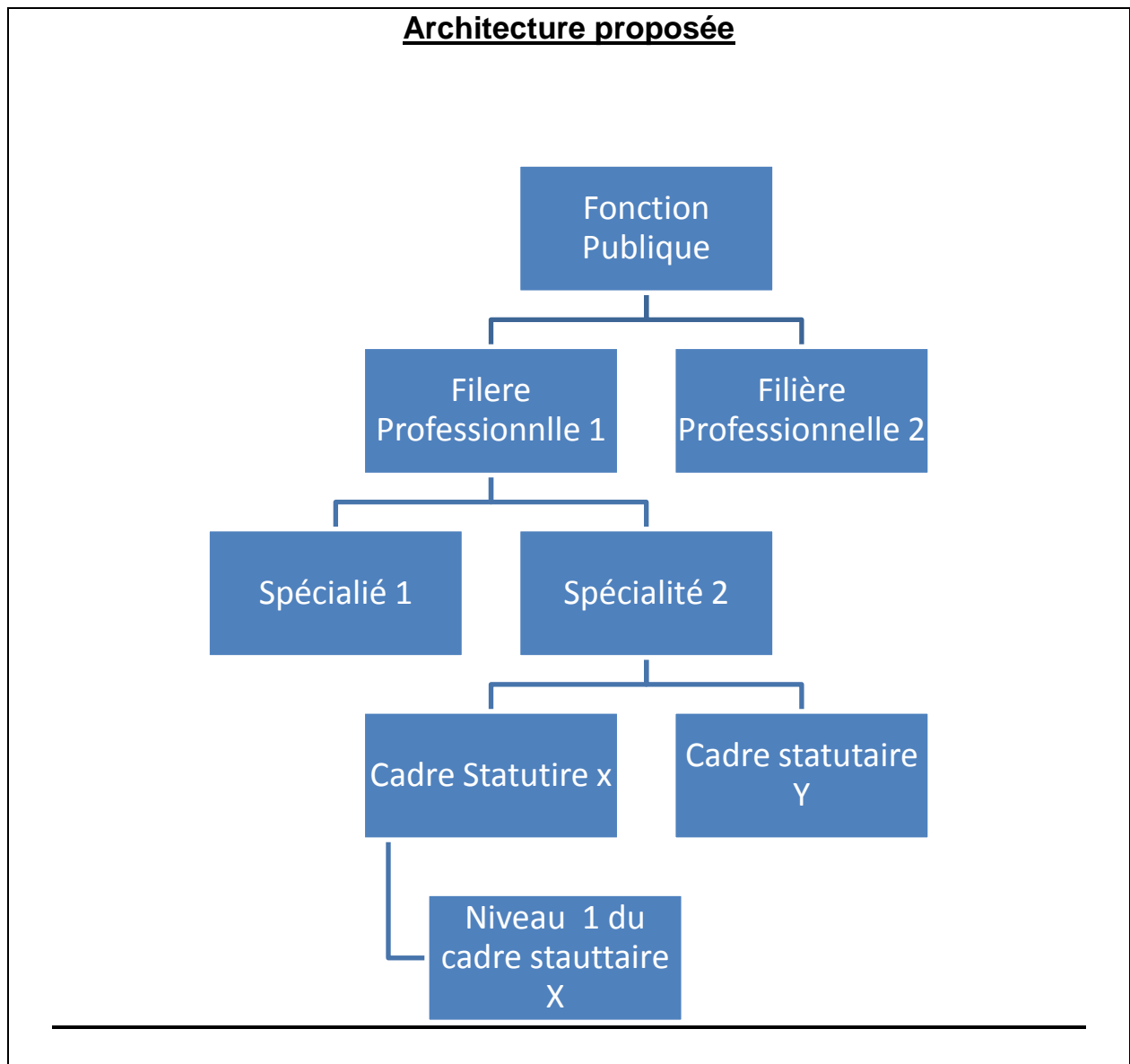
Ensuite au niveau central, il faudra :

- Mener une étude prospective afin de répertorier, sur la base des éléments transmis par les ministères sectoriels, l'ensemble des métiers nécessaires à la fonction publique. Cela consistera en l'élaboration d'un référentiel des métiers²⁸ ;
- Classer les métiers au sein d'un cadre statutaire en fonction de leur hiérarchie ;

²⁷ En dehors de quelques évocations dans les textes, les responsables n'ont aucune idée de cette notion dans le sens gestionnaire du terme. Par ailleurs les statuts particuliers entretiennent cette confusion car certains d'entre eux font référence directement à un métier (cadre des professeurs) alors que d'autres ne le font pas (cadre des administrateurs civils).

²⁸ Ce référentiel des métiers au delà d'un recensement simple des métiers devra permettre de déterminer les compétences nécessaires à l'accomplissement d'un métier. Cette question est primordiale comme nous allons le voir dans le cadre du recrutement ou de la promotion.

- Regrouper les métiers qui, ayant un domaine d'action commun, sont similaires en spécialités ;
- Regrouper enfin ces spécialités par filières de métiers.
- Reclassez les cadres et corps existant dans la nouvelle architecture.



Toutefois, la simple réorganisation de l'architecture ne suffit pas à lever tous les obstacles afin de déverrouiller complètement les mouvements au sein de la fonction publique et donc d'avoir une gestion plus fluide et efficace. Encore faut-il lever l'ensemble des contraintes administratives et juridiques.

Section II) Vers une valorisation de la mobilité

Conçue à la fois comme possédant des vertus positives sur la motivation des fonctionnaires et ayant des effets positifs sur la technicité des administrations, la mobilité est un élément essentiel dans la construction des parcours professionnels des fonctionnaires.

En effet, en lui permettant l'acquisition de nouvelles compétences et l'acquisition de nouvelles expériences, la mobilité agit directement sur la motivation. Le fait de découvrir d'autres univers de travail, d'autres défis et d'autres collègues permet de manière certaine de relancer la motivation.

Pour les administrations d'accueil, la mobilité des fonctionnaires qui la compose, est source de diffusion de bonnes pratiques en son sein et de décloisonnement des services. Les fonctionnaires en mobilité peuvent apporter avec eux de nouvelles méthodes d'organisation et de travail et améliorer l'organisation et l'efficacité du service.

Toutefois, eu égard à la complexité du processus, la mobilité peut souffrir de nombreux obstacles qu'il convient de lever.

Comme présenté plus haut, la fonction publique Djiboutienne, bien qu'elle reconnaisse le principe de la mobilité des fonctionnaires, est marquée par l'existence d'obstacles²⁹ administratifs et juridiques qui rendent la mise en œuvre de cette mobilité quasiment impossible.

La mise en place de la nouvelle architecture pourrait être l'occasion de redéfinir, afin de l'élargir, le champ de la mobilité, mais aussi de corriger les lacunes du cadre actuel en redéfinissant les modalités de sa mise en œuvre et en affirmant le droit à cette mobilité.

Premièrement, sur le plan juridique il faudrait lors de la rédaction des statuts particuliers relatifs aux nouveaux cadres statutaires généraliser la possibilité de détachement dans tous les cadres statutaires qui composeront la nouvelle architecture, pour autant que ce détachement se fasse à niveau comparable³⁰.

²⁹ Voir Chapitre III du Titre I

³⁰ La comparabilité pourrait s'apprécier soit au regard du niveau de recrutement (diplômes, formations etc.) soit au niveau des missions.

Toujours sur le plan juridique, l'intégration directe dans le cadre de détachement doit être favorisée si le fonctionnaire le souhaite. En effet, au bout d'un certain nombre d'années de service dans le cadre, l'administration devrait proposer au fonctionnaire son intégration pour éviter les situations tendant à voir un fonctionnaire régi par les dispositions de son cadre d'origine alors que ce dernier n'y exerce plus. Toutefois ces changements devront tenir compte de la spécificité de la nouvelle architecture.

Concrètement dans une fonction publique dite de métiers, les textes pourraient prévoir 3 types de mobilités qui pourront être mis en œuvre selon 2 modes.

D'abord concernant les types de mobilités, il peut être prévu :

- Une mobilité sans changement de spécialité. Il peut s'agir juste d'un changement de poste et dans ce cas la mobilité est simple ou il s'agit d'une mobilité avec changement de métier et dans ce cas le fonctionnaire devra justifier de l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice des missions dévolues au poste visé.
- Une mobilité entraînant un changement de spécialité avec ou sans changement d'administration sous réserve pour le fonctionnaire de justifier de l'obtention des qualifications nécessaires (formations dans la spécialité de destination).
- Une mobilité entraînant en changeant de filière qui nécessite ici aussi de justifier de l'acquisition de qualifications précises au travers d'une formation.

Concernant les modes de mise en œuvre de ces mobilités, les théoriciens identifient deux types de mobilités : la mobilité encouragée et la mobilité volontaire. Or, compte tenu du fait que la mobilité nécessite le déploiement de mesures d'accompagnements, la mobilité volontaire devra être privilégiée dans un premier temps.

Deuxièmement, sur le plan pratique les actions à mener sont de deux ordres. D'abord il s'agira de mettre en place un processus de publication des postes à pouvoir en interne, afin de permettre à l'ensemble des personnels d'avoir le même niveau d'informations et de pouvoir se renseigner sur la nature des postes et les qualifications ou compétences clés ou particulières requises. Concrètement il s'agit de créer des "bourses d'emplois" comme il en existe en France.

Ensuite, afin que le droit à la mobilité soit effectif, il faudra supprimer la nécessité du double accord. En effet, bien souvent, eu égard à la rareté des ressources humaines et au manque de volonté d'agir sur l'attractivité du service afin d'attirer de nouvelles compétences, les administrations d'origine opposent souvent la "nécessité de service" pour empêcher la mobilité de ses agents. Aussi, il s'agit là de supprimer ce double accord et de pouvoir enclencher la mobilité sous la seule condition que l'administration d'accueil du fonctionnaire ait donné son accord.

Toutefois, il n'est pas question ici de fragiliser l'administration de départ. Ce droit au départ pourrait être assujéti à une obligation de préavis pour que l'administration puisse pourvoir au poste ainsi laissé vacant par le processus de mobilité du fonctionnaire.

Chapitre III : Pour une fonction efficace et compétente

Afin de mieux répondre aux exigences posées par la réforme dont les contours viennent d'être dessinés plus loin et surtout dans l'optique que cette réforme aboutisse à améliorer la qualité des services publics, il semble indispensable qu'elle soit accompagnée de mesures visant le recrutement et la formation des fonctionnaires afin d'accroître leurs efficacités et leurs compétences.

Section I) Moderniser et professionnaliser le recrutement

À l'instar de nombreux pays et comme il l'a été exposé plus haut, la République de Djibouti avait fait le choix du principe républicain de l'égalité en instaurant le concours comme mode principal d'accès à la fonction publique. En effet, le concours possède "le double avantage d'éliminer les risques d'arbitraire dans le choix des agents et d'assurer au maximum les garanties de qualification par les moyens d'une sélection technique"³¹.

Toutefois, comme il l'a été révélé plus haut cette notion est juste affirmée dans les textes et n'est pas du tout encadrée dans son organisation et dans son déroulement, hormis cas exceptionnel du ministère de l'Éducation Nationale et du Ministère de la santé.

Dans ce contexte, tout en réaffirmant le principe de la primauté du concours comme voie d'accès principale à la fonction publique, il faudra profiter de ce vide pour déterminer la nature des épreuves et des règles applicables en la matière afin qu'elles puissent convenir à l'évolution de la fonction publique qui a été dessinée plus haut.

En d'autres termes, il faut réussir à mettre en adéquation la nature des épreuves avec les besoins spécifiques de l'administration. Cela passe par la

³¹ Laubadere (André de), Gaudemet (Yves), Traité de droit administratif, Tome 5, 2000, Paris, LGDJ, n°125.

professionnalisation des concours qui devront prendre en compte les acquis de l'expérience professionnelles et les compétences clés nécessaires à l'accomplissement des missions qui sont dévolues au poste objet du concours.

Pour permettre la réalisation de cet objectif il faudrait passer d'une logique d'évaluation des savoirs académiques du candidat à une logique d'évaluation des savoirs-faires, compétences techniques et savoirs-être du candidat.

Ainsi les concours pourraient être organisés par spécialité et par cadre statutaire et devraient être structurés autour de 3 épreuves afin d'évaluer l'ensemble de ces aptitudes :

- Une épreuve de mise en situation pour évaluer le professionnalisme du candidat (cette épreuve pourrait être adaptée en fonction de la spécialité et du cadre statutaire de l'emploi visée) ;
- une deuxième épreuve pour apprécier les connaissances générales du candidat sous forme de questions demandant une réponse courte et précise ;
- et enfin un entretien avec le jury d'examen afin d'évaluer les qualités humaines, le cas échéant l'expérience et la motivation du candidat.

Toutefois, la mise en place de ces recommandations est liée à certaines conditions.

D'abord la définition, lors de l'établissement du référentiel des métiers, des compétences clés recherchées par l'administration et qui serviront de base lors de la conception des épreuves.

Ensuite cela suppose de définir les règles de constitution des jurys d'examens autour des principes que sont la collégialité, l'unicité et la souveraineté qui garantissent l'impartialité et l'équité de l'évaluation.

Section II) Concevoir une véritable politique de formation

La fonction publique ainsi visée, parce qu'elle donne une plus grande place au métier et donc à la spécialisation des fonctionnaires, rend nécessaire la conception et la mise en œuvre d'une politique de formation ambitieuse.

La conception de cette politique devra permettre de renforcer les compétences des agents dans l'optique, d'une part d'accomplir pleinement toutes les tâches qui leurs sont dévolues dans le cadre de leurs métier, et d'autre part de faciliter à l'agent la mise en œuvre des diverses mobilités évoquées plus haut et ainsi permettre, de manière anticipée, la construction d'un plan de carrière.

Cette politique de formation construite autour d'une Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences orientée métiers³² devra distinguer entre la formation initiale et la formation continue.

La formation initiale, qui devra être mise en œuvre par L'institut National d'Administration publique³³, doit permettre d'une part permettre l'accueil des nouveaux entrants dans la fonction publique à travers des modules de formation générale et par la suite de professionnaliser les agents aux travers des modules spécialisés en fin de cycle.

Par ailleurs, la validation de l'ensemble des modules de formation devrait être prise en compte lors de la titularisation des agents. Ceci permettrait d'attester de l'employabilité de ceux-ci et garantirait ainsi leur efficacité dans l'exercice de leur fonction.

Concernant la formation continue, compte tenu de la spécificité induite par une fonction tournée vers le métier et les compétences, elle devra non seulement

³² La GEPEEC devra prendre en compte non seulement l'exigence de d'efficacité nécessaire à l'administration mais aussi répondre aux attentes des fonctionnaires et des usagers du service public.

³³ L'INAP est la seule école d'application et de formation des fonctionnaires en République de Djibouti. Longtemps restée inopérante le Ministère de l'emploi et de la fonction publique

répondre aux attentes des administrations mais aussi répondre aux demandes des agents.

Dans ce cadre, la formation continue devra être conçue afin de permettre à la fois le recyclage des agents pour les adapter aux avancées technologiques et techniques. Elle doit également permettre d'accompagner les agents dans la construction de leur carrière.

Cet accompagnement pourrait prendre la forme de modules de formation visant à valider les acquis de l'expérience professionnelle pour les mobilités nécessitant un titre particulier. Il permettrait par ailleurs la reconnaissance de l'expérience professionnelle pour les mobilités nécessitant l'acquisition de compétences particulières sans exigences de titres particuliers.

Dans un second temps, pour garantir à chaque agent le bénéfice du dispositif ainsi déployé, il serait judicieux d'entreprendre la construction d'un droit nouveau opposable à l'administration.

Il s'agit du Droit Individuel à la Formation.

On pourrait consacrer à travers ce droit l'obligation de la part de l'administration de proposer à l'agent une formation tout au long de sa carrière et selon une périodicité qui reste à définir. Il s'agirait enfin de considérer le temps de formation à un temps de travail.

CONCLUSION

La fonction publique est une construction ancienne qui a été pensée pour permettre à l'État d'exercer pleinement ses attributions régaliennes. Compte tenu de la spécificité de ses missions, son corpus juridique a connu une lente évolution qui a abouti à la mise en place du statut général en 1946.

Ce dernier lui permet d'être neutre, impartiale et au service des citoyens.

Cette conception de la fonction a été adoptée par de nombreux pays, notamment africains.

Or, les évolutions socioéconomiques et les contraintes spécifiques auxquelles ces pays sont confrontés ont d'une part montré l'inadaptation du concept aux contextes locaux, le faible niveau de maîtrise du fonctionnement du modèle par les gestionnaires et d'autre part les outils de gestion mis en place par le compromis de 1946 ont progressivement montré leurs limites.

La République de Djibouti ne fait pas exception.

Pour pallier à cette situation et dans l'optique d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services publics, nombreuses ont été les réformes visant la modernisation de l'administration en générale et de la fonction publique en particulier. Elles restent pour l'instant sans succès parce qu'elles ont voulu révolutionner le système sans tenir compte là aussi des contraintes et des moyens humains et financiers limités du pays.

Aussi, concernant la fonction publique partir de l'existant et le faire évoluer pas à pas vers un cadre de gestion qui privilégie une meilleure prise en compte des compétences et le renforcement du corpus juridique pour mieux encadrer la gestion des carrières est une première étape pour l'avènement d'une fonction publique efficace, efficiente et économe sans remettre en cause ses fondements.

BIBLIOGRAPHIE

Textes de référence

- Loi n°LR/77-001 du 27 juin 1977 dite loi constitutionnel n°1;
- Loi n°LR/77-002 du 27 juin 1977 dite loi constitutionnel n°2 ;
- Loi Organique n° 9/AN/01/4ème L portant Statut de la Magistrature ;
- Ordonnance n°79-037 du 10 mai 1979 portant organisation de la Défense ;
- Loi n°48/AN/83/1ère L portant statut général des fonctionnaires ;
- Loi n°46/AN/04/5ème L portant Statut et Organisation de la Direction de la Police Nationale ;
- Loi n°107/AN/10/6ème L, portant organisation du Ministère de l'emploi ;
- Loi n°133/AN/05/5ème du 26 janvier 2006 portant code du travail ;
- Décret n°83-100/PR/FP fixant les conditions de notation et d'avancement de grade des fonctionnaires ;

Textes réglementaire

- Décret n°83-101/PR/FP n°2002-0170/PRE fixant les conditions de recrutements du personnel de l'État ;
- Décret n°83-102/PR/FP relatif au Comité consultatif de la Fonction publique et aux Commissions administratives paritaires ;
- Décret n°84-058/PR/FP déterminant les conditions de certaines positions des fonctionnaires et de certaines modalités de cessation définitive de fonctions ;
- Décret n°88-043/PRE portant statut des militaires ;
- Décret n°88-044/PRE portant Statut Particulier des Officiers ;
- Décret n°89-062/PRE relatif aux statuts particuliers des fonctionnaires ;

- Décret n°97-0075/PR/FP portant création de la Commission Nationale de la Réforme Institutionnelle (CNRI);
- Décret n°2003-0094/PRE portant création et définition de la fonction «Gestionnaire des Ressources Humaines» dans les structures relevant de l'État ;
- Décret n°2013-058/PRE fixant les attributions des Ministères ;
- Arrêté n°2001-0085/PR/MESN portant « stratégie pays » pour la Réforme de l'Administration Publique;

Articles

- Tshikwatamba nditsheni, "Public sector human resource developments in "developmental states" in Africa"; Global trends in Public Sector Reform.
- Duran (P.), Thoenig (J.-C.), « L'État et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, n° 46 (4), 1996, p. 580;
- Du statut général des fonctionnaires à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique : étude / Didier Jean-Pierre, La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales, n° 42, 2006, 16 octobre, p. 1336-1341 ;
- Jacques Fournier, « Statut et efficacité socio-économique » : les défis de la fonction publique, l'ENA hors les murs, Numéro 436, novembre 2013, p.11 ;

Rapports

- « Appui au renforcement des capacités nationales pour une bonne gouvernance »;
- SILICANI Jean-Ludovic, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, La documentation française, 2008 ;

Ouvrages

- Revue française d'administration publique n° 142, 2012/2, Les concours administratifs en questions
- Revue française d'administration publique n° 136, 2010/4, La révision générale des politiques publiques
- Revue française d'administration publique n° 132, 2009/4, Changer la fonction publique
- Revue française d'administration publique n° 131, 2009/3 Varia 2009
- Revue française d'administration publique no°116, 2005/4, Gérer les carrières ?
- Revue française d'administration publique n°105-106, 2003/1-2 , La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique
- Revue tiers monde n°198, 2009, SEN, libertés et pratiques du développement.
- Revue Internationale des sciences administratives, Vol 79, numéro 3 2013, La stratégie de gestion du secteur public de la banque mondiale.
-