



HAL
open science

Essai d'analyse sur l'évolution de la fonction publique au regard des contraintes budgétaires et financières : étude comparative entre la France et le Gabon

Davy Gael Bingomba Mouele

► To cite this version:

Davy Gael Bingomba Mouele. Essai d'analyse sur l'évolution de la fonction publique au regard des contraintes budgétaires et financières : étude comparative entre la France et le Gabon. Droit. Université de Perpignan, 2023. Français. NNT : 2023PERP0013 . tel-04193659

HAL Id: tel-04193659

<https://theses.hal.science/tel-04193659>

Submitted on 1 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Délivré par :

L'UNIVERSITE DE PERPIGNAN VIA DOMITIA

Préparée au sein de l'école doctorale
INTER-MED ED 504
Et de l'unité de recherche **CDED**

Spécialité : **DROIT PUBLIC**

Présentée par M **Davy-Gael BINGOMBA MOUELE**

**ESSAI D'ANALYSE SUR L'EVOLUTION DE LA
FONCTION PUBLIQUE AU REGARD DES
CONTRAINTES BUDGETAIRES ET FINANCIERES :
ETUDE COMPARATIVE ENTRE LA FRANCE ET LE
GABON**

Soutenue le 9 septembre 2022 devant le jury composé de :

Mme Jordane ALETTAZ

Professeur, Université Montpellier I, Rapporteur

Mme Béatrice THOMAS TUAL

Maître de conférences, Université de Brest, Rapporteur

M. Marcel SOUSSE

Professeur, Université de Perpignan, Membre du jury

M. Jean-Louis NDONGO

Enarque, DCRH au ministère du Budget/ Gabon, Membre du jury

M. Mathieu DOAT

Professeur, Université de Perpignan, Directeur de thèse

L'Université de Perpignan Via Domitia n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

« À certains moments de notre vie, notre propre lumière s'éteint et se rallume par l'étincelle d'une autre personne. Chacun de nous a des raisons d'éprouver une profonde gratitude pour ceux qui ont rallumé la flamme en nous »

Albert Schweitzer.

Je désire exprimer ma vive reconnaissance à :

- ❖ Mon Directeur de thèse, le professeur **Mathieu Doat**, que je remercie tout particulièrement d'avoir accepté de diriger mes travaux de recherche durant toutes ces années et de m'avoir conseillé avec bienveillance et sincérité. Je remercie aussi, **Mme Caroline Perche**, et la Team des publicistes du **CDED**, pour le soutien dont j'ai pu bénéficier de chacun de vous.
- ❖ Aux **examineurs et membres du jury** de cette thèse pour leur disponibilité et le temps consacré à l'appréciation de ce travail, malgré leurs multiples occupations.
- ❖ **Serena**, mon épouse à qui je tiens à rendre un vibrant hommage. Elle a été pour moi un appui inconditionnel, et une aide exceptionnelle. Je dédie ce travail à **Grâce** notre fille, qui m'a encouragé avec beaucoup d'insistance à terminer cette thèse.
- ❖ Mes amis qui ont cru en moi dès le début de mes études universitaires, je cite, les couples **KAMAYA, MAGUEGUI, KOMBO, MOUSSI, NGAILA**, mais aussi, **Patchely et JPC**, dont l'amour envers ma modeste personne n'a pas été seulement en paroles, mais aussi en actes.
- ❖ Mes parents, Mr et Mme **MOUELE**, dont les encouragements ont été de puissantes paroles de bénédiction. Je n'oublie pas également mes tantes

Georgette et **Clarisse**, tonton **John**, et mon grand frère **Jack Mouélé**, dont le soutien multiforme a été déterminant dans mes études.

- ❖ La famille de cœur à Perpignan, il s'agit de **Jean-Christian** et **Estelle**, **Louise COMMIEN**, **Paul** et **Corinne**, également **Hervé**, **Cédric**, **Emma Carine**, et à **Carole Beugnon** sans oublier la famille **ECLÉN**.

Liste des principales abréviations

Act.	Actualité
AJDA	Actualité Juridique de Droit Administratif
AJFP	Actualité Juridique de la Fonction Publique
AJCT	Actualité Juridique des Collectivités Territoriales
ANGT	Agence nationale des grands travaux
ANIF	Agence nationale des investigations financières
Ass. Nat	Assemblée Nationale
BAD	Banque Africaine de Développement
BDEAC	Banque de développement des Etats de l'Afrique Centrale
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BM	Banque Mondiale
BO	Bulletin officiel
BOP	Budgétisation par objectifs de programmes
Bull.	Bulletin d'information
CAA	Cour Administrative d'Appel
Cah. Dr	Cahiers du droit
CC	Conseil Constitutionnel/ Cour Constitutionnelle

CE	Conseil d'Etat
Cour C	Cour des Comptes
CESE	Conseil Economique Social et Environnemental
DGAP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGBFIP	Direction générale du budget et des finances publiques
DGEFP	Direction générale de l'économie, de la politique fiscale et de la prospective
FCFA	Franc de la coopération financière Africaine
FMI	Fonds monétaire international
FPE	Fonction publique d'Etat
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
IFSA	Institut français des sciences administratives
IGDPE	Institut de la gestion publique et du développement économique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JORF	Journal officiel de la République française
JORG	Journal officiel de la République gabonaise
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LFI	Loi de finances initiales

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOLFEB	Loi organique relative aux lois de finances et à l'exécution budgétaire
NBE	Nomenclature budgétaire de l'Etat
NPM	New public management
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PAP	Projet annuel de performance
PRE	Plan de relance économique
PSGE	Plan stratégique Gabon émergent
PUF	Presses universitaires de France
Rap	Rapports
Rec.	Recueil Lebon
Rev. Adm	Revue administrative
RDP	Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RED	Revue d'économie et de développement
RFAP	Revue française d'administration publique
RFFP	Revue française de finances publiques
RFG	Revue française de gestion
RFSP	Revue française de science politique
RISA	Revue internationale des sciences administratives

TA	Tribunal Administratif
TBE	Tableau de bord de l'économie
TC	Tribunal de conflit
UDEAC	Union Douanière et Economique de l'Afrique centrale
UE	Union européenne

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

PREMIERE PARTIE : LES MOYENS DE LA TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN FRANCE ET AU GABON

Titre 1 : La transformation du discours sur la bureaucratie

Chapitre 1 : Une fonction publique entre crise structurelle et organisationnelle

Chapitre 2 : La construction d'un schéma d'obligations mutuelles entre les fonctionnaires et l'administration

Titre 2 : La transformation managériale de la fonction publique

Chapitre 3 : Le fonctionnarisme : la réduction des effectifs comme panacée de la fonction publique ?

Chapitre 4 : Les tentatives de travaillisation du fonctionnaire

DEUXIEME PARTIE : LES FINALITÉS DE L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Titre 1 : Le développement d'une contrainte interne : recherche d'un équilibre entre la maîtrise de la dépense publique et la réduction du champ d'intervention de l'Etat

Chapitre 5 : De la maîtrise de la dépense publique par la fonction publique

Chapitre 6 : La fonction publique et le rôle social de l'Etat

Titre 2 : La contrainte externe : la nécessité d'un équilibre entre crédibilité et responsabilité

Chapitre 7 : Les mécanismes de surveillances multilatérales

Chapitre 8 : L'administration gabonaise face aux défis de la dette et la corruption

Conclusion Générale

Table de matière/

Bibliographe/

*« Essai d'analyse sur l'évolution de la fonction publique
au regard des contraintes budgétaires et financières : étude
comparée entre l'État gabonais et l'État français ».*

INTRODUCTION GÉNÉRALE

S'il existe bien un grand corps malade commun aux différents États, c'est sans aucun doute celui de la fonction publique, qui est symptomatique d'une « *maladministration* »¹, dont « *l'inventaire des malfaçons administratives est dressé chaque jour : gigantisme, décadence, gaspillage, abus, favoritisme, paperasserie, routine, gabegie, immobilité, inertie... Il n'y a pas assez de mots railleurs ou vengeurs* »² pour cette fonction publique.

En France comme en Afrique, et par le fait de l'histoire, le modèle du fonctionnement de l'administration est né sur des fondements presque identiques, et c'est en toute logique qu'ils subissent le même dénigrement, c'est-à-dire un procès de nos administrations publiques qui serait ouvert depuis nombre d'années³. La fonction publique, malgré plusieurs maux qui lui sont attribués à tort ou à raison, est un des secteurs qui enregistre le plus de changements au gré des alternances politiques, des crises économiques, et sociologiques, de transformations technologiques et de changements de régime.

En effet, il y a une forte prescription de cure à la « *réforme* », au point où le thème de la réforme de l'État est devenu un élément central du débat public car, le système français de la fonction publique, longtemps regardé comme un modèle, est devenu pour certains, archaïque et en tout cas, un des symboles de « *l'exception française* », condamné par l'évolution du monde ; et enfin et beaucoup plus sérieusement, la Cour des comptes et le Conseil d'État ont, tour à tour, dressé un bilan des blocages et des dérives de la gestion de la fonction publique et appelé de leurs vœux des réformes ambitieuses sur certains points fondamentaux.⁴ La réforme de l'État que tous appellent de manière diligente vise à donner à la

¹ Quermonne, Jean-Louis, « *L'appareil administratif de l'Etat* », Seuil 1991, p 221

² Camu Louis, Préface du livre de Grégoire Roger, « *La fonction publique* », Dalloz 2005, p 11

³ Pécheur Bernard, « *La fonction publique entre le « big bang » et le statu quo ?* » Article publié dans la revue Pouvoirs 2006/2 (n° 117), p 93

⁴ *Ibidem*

puissance publique beaucoup plus de flexibilité dans la gestion de son personnel, et pour cette raison, plusieurs tentatives de transformations de ce secteur vital dans le fonctionnement et la notion même de l'Etat, trouvent du sens. Au regard de l'actualité⁵, la fonction publique serait dès cet instant le moyen idéal pour mieux réorganiser le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, en alliant la performance administrative à l'efficacité de la dépense publique.

Évolution, modernisation, transformation, réforme sont autant de mots utilisés par les gouvernements successifs pour traduire la révolution nécessaire de la fonction publique. L'emploi par les pouvoirs publics de ces qualificatifs interpelle et questionne sur les fondements, les objectifs, mais surtout les perspectives de la fonction publique dans nos États. Car, depuis plus de vingt ans en France, la fonction publique ne se pense qu'à travers la dépense publique qu'elle induit⁶.

À ce niveau, il existe une divergence dans la perception entre les pouvoirs publics et les administrés. Cette différence de vue se situe dans le fait que, « *le citoyen a une propension à attendre de la collectivité la solution à ses difficultés personnelles [...], sans se préoccuper des efforts et de la dépense qui en résultent* »⁷. Tandis que pour les autorités politiques et administratives, l'impact de la fonction publique sur le budget de l'État est un problème complexe qui revêt une importance majeure, parce que « *la fonction publique est dans tous les pays, mais spécialement en France, premièrement, un problème économique majeur puisqu'elle réunit plus de cinq millions de travailleurs dans notre pays,*

⁵ L'actualité de la fonction publique en France cette année est celle de la revalorisation du point d'indice, ainsi que de la place de haute fonction publique qui se trouve de plus en plus concurrencée par les cabinets de conseils privés et surtout étrangers. Au Gabon, la réforme de régime de retraite est en débat puisqu'il risque la faillite du système de pension des agents publics.

⁶ Les différents programmes sur les réformes administratives de ces dernières années, RGPP, MAP, Action publique 2022 ont tous eu pour objectif, la maîtrise de la dépense du personnel dans la fonction publique.

⁷ PLANTEY Alain & PLANTEY Marie-Cécile, « *La fonction publique* » Traités, 3^e édition LexisNexis, 2012, p 5

deuxièmement une grande référence sociale car les mesures qui y sont prises font parfois figure de norme pour la société tout entière, et enfin, une réalité politique incontournable du fait de sa liaison avec l'interrogation sur la place et le rôle de l'État dans la société ; ce qui est aussi une donnée culturelle essentielle. Souligner cette multiplicité de ses déterminants et des impacts de la fonction publique dans la société, c'est mesurer la difficulté de répondre à la question posée : vers quelles fonctions publiques »⁸ devons-nous tendre ?

Cette évolution de la fonction publique, se conçoit-elle par le fait que le fonctionnaire se rapproche de plus en plus du salarié, alors qu'il n'a jamais été considéré comme tel ? Alors qu'il semblait encore « *invisageable et irraisonnable d'imaginer la fonction publique comme une entreprise employant des salariés de droit privé* »⁹, ou encore peut-on s'interroger, si la fonction publique a vocation à se restreindre faute de moyens financiers comme on l'entend de plus en plus ?

I/ Les points centraux du sujet

Pour le besoin de la compréhension des choses et des concepts, il faudrait à cette aune s'appliquer à identifier les éléments retenus par nous, pour caractériser les points pertinents qui constituent l'intitulé de nos travaux. Cette étape est importante parce qu'elle fait connaître ce qu'est la chose. En effet, la démarche scientifique reste pour le coup tributaire des voies et des moyens empruntés pour construire un raisonnement, mais surtout, pour ce qui est de notre sujet, pour construire une approche futuriste de la fonction publique. Ainsi, il convient de commencer par l'identification de chaque terme ayant servi à la construction du sujet de la présente thèse.

⁸ LE PORS Anicet, « *Vers quelles fonctions publiques ?* », Article, dans « *L'évolution des fonctions publiques* », Colloque international octobre 2000 Brest, IPAG, Bruyant Bruxelles 2003, p 29

⁹ Veneza Réjane « *La pérennisation du contrat dans la fonction publique* », thèse, Avignon, 2016, p 1

1) La notion de fonction publique

« *L'État fait par Labouardin contenait un examen des capacités morales et des facultés physiques nécessaires pour bien connaître les gens chez lesquels se rencontraient l'intelligence, l'aptitude au travail et la santé, trois conditions indispensables dans des hommes qui devaient supporter le fardeau des affaires publiques, qui devaient tout faire et bien. Mais ce beau travail, fruit de dix années d'expérience, d'une longue connaissance des hommes et des choses, obtenu par des liaisons avec les principaux fonctionnaires des différents ministères, sentait l'espionnage et la police qui ne comprenait pas à quoi il se rattachait* »¹⁰. La fonction publique est une notion polysémique, c'est d'ailleurs ce qui la rend floue à certains points. Car la doctrine et le droit connaissent des approches différentes. Il y a de ce point de vue, une approche particulariste, et une approche généraliste de la fonction publique.

L'approche généraliste est celle qui retient plusieurs éléments à la fois pour définir la fonction publique. Elle estime notamment, que la fonction publique désigne « *l'ensemble du personnel permanent de l'État et des collectivités territoriales, composé de catégories d'agents relevant de régimes juridiques variés. On dit : entrer dans la fonction publique* »¹¹ ; cette approche englobe le personnel de toutes les administrations et des services publics, ce qui rend difficile l'identification de la situation de l'ensemble des agents de l'État et des collectivités ayant la « *qualité de fonctionnaires* »¹².

Là encore la définition manque de précision dans la mesure où, elle ne tient pas compte des agents contractuels, qui sont exclus du caractère permanent de leur relation avec l'administration. En son temps, René Chapus précisait cependant cette vision généraliste, en disant que « *la fonction publique est*

¹⁰ Honoré de Balzac, « *Les Employés* », 1845, p. 95

¹¹ Lexique des termes juridiques 2016-2017 Ed Dalloz p 505

¹² *Ibidem*

constituée de l'ensemble du personnel qui, occupant à titre professionnel un emploi salarié dans les services des personnes publiques, soumis à un statut de droit public »¹³. Si l'on considère cette définition, on peut incidemment penser que font partie de la fonction publique, tous les agents des services publics sans aucune distinction, ce qui serait une erreur, et comme l'a dit Roger Grégoire, « les juristes ne sauraient se contenter d'un critère aussi vague. Pour le préciser, ils peuvent être tentés d'établir un lien entre fonction publique et service public. Mais le résultat est décevant »¹⁴, à cause du champ extensif de la notion de service public. Par ailleurs, ce lien qui existe doit s'établir à bien des égards dans un cadre strict du statut, parce que la fonction publique est « une organisation professionnelle et sociale particulière »¹⁵.

Dans le même sens généraliste, d'autres auteurs reprennent l'idée selon laquelle, la fonction publique serait « *l'activité incombant aux agents publics* »¹⁶, voire « *l'ensemble des emplois participant à l'exécution du service public administratif ou industriel et commercial, quels que soient la personnalité juridique de l'employeur et le statut de l'employé* »¹⁷. Le mérite de l'approche généraliste est de permettre la reconnaissance, que la fonction publique regroupe les agents titulaires et contractuels, même si ce caractère général de la fonction publique entraîne chez « *l'homme de rue* » une confusion qui consiste à penser, que la fonction publique « *englobe, à la fois, les agents des administrations de l'État et des collectivités locales, ceux des organismes de la Sécurité sociale, de la SNCF, du Gaz et de l'Électricité, voire de la Banque de France ou du Crédit national* »¹⁸.

¹³ Chapus René, « Droit administratif, Tome II, 15^e édition, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris 2001, p 7

¹⁴ Grégoire Roger « *La fonction publique* », édition Dalloz, 2005, p 11

¹⁵ Renaut Marie-Hélène « *Histoire de la Fonction publique* », Ed Ellipses 2003 p, 3

¹⁶ Cornu Gérard « *Vocabulaire juridique* », 3^e édition, PUF, coll. Quadrige, Paris 2020, p 461

¹⁷ Silicani Jean-Ludovic « *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* », Rapport remis au Ministre des comptes publics et de la fonction publique, La documentation française, Paris 2008, p 32

¹⁸ Grégoire Roger « *La fonction publique* », édition Dalloz, 2005, p 11 (précité)

Au regard des dispositions de la loi N°001/2005 du 4 février 2005, portant Statut général de la Fonction publique en République Gabonaise, l'article 2 de cette loi, définit la fonction publique comme ; « *l'ensemble des activités d'intérêt général exercées par des agents publics qui, soumis à un régime de droit public, sauf en ce qui concerne les agents de certains organismes publics personnalisés et les agents occupant certains emplois, concourent au fonctionnement des services publics. Elle a donc pour mission, dans le respect de l'intérêt général et de l'égalité des personnes auxquelles elle s'adresse ou s'applique, de fournir au public, d'une façon régulière et continue, les services d'intérêt général conformément aux politiques publiques arrêtées* »¹⁹.

La fonction publique au sens de la définition gabonaise, prend en compte un certain nombre de grands principes inhérents au droit administratif général, à savoir : l'intérêt général, l'agent public, le service public, les politiques publiques, la notion de continuité des services publics, etc. Ici, on parlera d'une définition quasi-extensive de la notion. Il s'agit, de notions qui seront indispensables pour le développement de l'étude, ce d'autant plus qu'elles sont un parfait lien avec ce qui se fait dans la fonction publique française.

Par contre, l'approche particulariste ne tient en compte dans son champ que l'agent titulaire, c'est-à-dire le fonctionnaire, c'est le titulaire. D'après cette approche, la fonction publique regroupe les agents permanents de l'État ou des collectivités. Si la fonction publique peut s'entendre comme une organisation professionnelle, que l'on considère dérogatoire, l'élément central de celle-ci demeure le fonctionnaire, c'est-à-dire celui qui est lié à l'administration par le statut à travers la titularisation²⁰. « *Le fonctionnaire, est un agent public qui est nommé dans un emploi permanent et qui a été titularisé dans un grade de la*

¹⁹ Article 2 du Statut général de la Fonction Publique du 1^{er} février 2005 issu de la loi N°001/2005 du 4 février (Gabon).

²⁰ Statut général de la Fonction Publique

hiérarchie des administrations de l'État, des autorités administratives indépendantes, des établissements publics de l'État »²¹. En effet, « *sont fonctionnaires publics proprement dits, les individus investis, même temporairement, d'un emploi permanent normal pour le fonctionnement d'un service public* »²², c'est-à-dire, qu'il s'agit « *des professionnels de l'administration qui exercent leurs fonctions de façon continue au service de la collectivité publique [...], soumis à un régime particulier de droit public qui est autonome par rapport au droit du travail dont relèvent les salariés des entreprises privées* »²³.

Le fonctionnaire est donc l'élément qui permet de déterminer la fonction publique. Cet élément tranche avec l'idée d'une certaine « *classe politique, qui considère les fonctionnaires comme une simple variable d'ajustement* »²⁴. Le fonctionnaire est de manière certaine, l'homme ou la femme qui incarne le mieux la fonction publique, mais il est surtout l'illustration parfaite du visage de l'État ou au-delà, celle de la puissance publique. Sont fonctionnaires du point de vue particulariste, les personnes qui ont été nommées dans un emploi permanent, à temps complet (ou même partiel) et titularisées dans un grade de la hiérarchie de l'administration de l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics hospitaliers²⁵.

De plus en plus, le terme fonctionnaire laisse la place à celui d'agent public, ce qui a le mérite d'être beaucoup plus inclusif pour ne pas emprunter l'expression de *demi-fonctionnaire* chère à Maurice Hauriou qui, dans cette logique différencie le fonctionnaire d'État, c'est-à-dire, celui qui est engagé dans une carrière dont le

²¹ CE 9 mars 1923, Hardouin de la Forge : Lebon, p 239

²² Jèze Gaston « Principes généraux du droit administratif », 3^e éd., 1930, p 214

²³ Dord Olivier, « *Droit de la fonction publique* », 3^e édition Thémis Droit, 2017, p 12

²⁴ Rouban, Luc, « *Réformer l'Etat : pourquoi et pour quoi ?* », Cahiers français, n°346, « La réforme de l'Etat », la Documentation française, septembre-octobre 2008, p 4

²⁵ Article 2 de la loi du 13 juillet 1983 (« portant droits et obligations des fonctionnaires »)

caractère permanent ne souffre d'aucun doute, à contrario de celui qui exerce au sein d'une commune un emploi qui n'est même pas toujours bien déterminé²⁶.

En effet, selon une définition traditionnelle, l'expression « *l'agent public* » est un terme générique permettant de désigner « *tout collaborateur d'un service public, le plus souvent administratif, associé pour une certaine durée à l'exécution directe de l'activité spécifique de celui-ci et relevant à ce titre du droit administratif* »²⁷. Il s'agit bien de la notion d'agent public en droit administratif. Dans le domaine du droit administratif, le critère utile retenu par le juge pour qualifier la personne physique d'agent public, est celui d'être employé par une personne publique²⁸. Par cette extension, les fonctionnaires, les contractuels et les auxiliaires sont considérés comme des agents publics.

La notion abonde dans sa définition selon la branche de droit qu'elle évoque, il existe évidemment une différence entre le droit pénal et le droit administratif ou de la fonction publique en matière de qualification de l'agent public. Pour notre part, la synthèse qui nous importe, est qu'il s'agit d'une participation directe à un service public²⁹.

A partir des trois éléments indispensables que sont : l'emploi par une personne publique, la nomination unilatérale et la titularisation dans un grade d'une hiérarchie administrative, il est indispensable de situer le fonctionnaire, parce qu'il se distingue des autres agents publics, et de se garder de confondre systématiquement les agents des services publics aux fonctionnaires, car ces derniers ne constituent qu'une catégorie, il est vrai, de loin la plus importante³⁰.

²⁶ (M. Hauriou, *Notes de jurisprudence de 1892 à 1929*, Sirey 1931. L'arrêt *Hardouin*, (CE 9 mars 1923) cité par Annie FITTE-DUVAL – Août 2008 Dalloz

²⁷ Sophie CORIOLAND article publié en novembre 2017 sur Dalloz sous le titre : La responsabilité pénale des personnes publiques : l'infraction non intentionnelle

²⁸ (T. conflit. 4 mai 1987, Du Puy de Clin champs, reg. No 2246, Lebon 640 ; AJDA 1987. 485 et 446, chrono. Azibert et Boisdeffre ; JCP 1988. II. 20955, note Plouvin),

²⁹ CE Section 4 juin 1954, Affortit et Vingtain).

³⁰ LACHAUME Jean François et VIROT-LANDAÏT Aurélie, *la Fonction publique* 4^e Edition Dalloz 2017, p 7

Enfin, notre intérêt pour la fonction publique se justifie parce qu'elle « *constitue certainement l'un des milieux sociaux et professionnels les plus âprement contestés. L'appartenance à la fonction publique évoque irrésistiblement l'idée d'un privilège économique, mais aussi celle d'une différence. Le fonctionnaire, contrairement au salarié du secteur privé, bénéficie de la garantie de l'emploi, et il est assuré d'une carrière* »³¹.

Ainsi, que la fonction publique soit prise dans sa dimension généraliste ou particulariste, ce qui nous intéresse, c'est le lien qui existe entre la fonction publique et les finances publiques, dans la mesure où, « *sont dans la fonction publique, toutes les personnes qui perçoivent un traitement salarial prélevé directement sur les deniers publics* »³², et de manière organique, il faut reconnaître que, « *la fonction publique commencerait là où le code du travail cesserait d'être entièrement applicable* »³³.

2) Les contraintes budgétaires et financières

« *Qui ne juge des finances que par l'argent n'en voit que le résultat, mais n'en aperçoit pas le principe* »³⁴. Prise dans un étau entre les notions budgétaires et financières, la contrainte renvoie à une obligation, qui « *exprime le fait qu'en cas de dépenses supérieures aux recettes, l'Etat, ses administrations, ses collectivités locales et son système de sécurité sociale devront emprunter le solde résiduel* »³⁵. Cette contrainte est synonyme de discipline budgétaire et financière³⁶, qui qualifie le comportement des gouvernements et des parlements dans le respect plus ou

³¹ Luc Rouban « La fonction publique », Coll. Repères, Ed La découverte, 2009, p 3

³² Grégoire Roger, « La fonction publique » op cit. p 12

³³ Ibidem, p 12

³⁴ Baudu Aurélie, Droit des finances publiques 2^{ième} édition Dalloz, p 5

³⁵ CREEL Jérôme, « Contrainte budgétaire de l'Etat », dans « Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique » 2^e éd., sous la direction de Gilbert ORSONI, Economica, 2017, p 216

³⁶ Vahibi Mehrdad, « Contrainte budgétaire lâche et la théorie économique », Revue d'études comparatives Est-Ouest, Persée Vol 36 n° 2, 2005, p 5 https://www.persee.fr/docAsPDF/receo_0338-0599_2005_num_36_2_1711.pdf

moins rigoureux de l'équilibre budgétaire, de la limitation des déficits publics et de l'endettement³⁷.

Selon Philippe Bezes, les contraintes budgétaires « *se traduisent par de fortes contraintes sur les gouvernements exercées par les marchés financiers et les institutions supranationales* », et de poursuivre « *ces contraintes s'exercent en effet à travers des objectifs, des normes et des politiques de réduction des dépenses et des déficits publics, et de contrôle de l'endettement, diversement labellisées ;(politiques de rigueur, d'austérité, d'ajustement budgétaire)* »³⁸. Les contraintes budgétaires et financières constituent aussi, « *la règle qui permet de définir la politique budgétaire d'un gouvernement imposant des plafonds sur des agrégats de finances publiques* »³⁹.

Pour la France, il s'agissait de définir une trajectoire d'évolution des finances publiques afin d'arriver en 2017 à un déficit public inférieur à 3% du produit intérieur brut. Dans cette nouvelle configuration, la maîtrise des finances publiques reste plus que jamais un sujet politique prioritaire pour le gouvernement⁴⁰. La contrainte budgétaire est une donnée prise en compte, parce que depuis la mise en œuvre de la LOLF, « *les missions dévolues au service public sont conditionnées par les moyens budgétaires alloués aux gestionnaires publics afin de répondre aux attentes des usagers. Toute l'ambition de la LOLF est de trouver un équilibre entre les besoins des services publics, en moyens humains, et*

³⁷ DAFFLON Bernard « *Discipline budgétaire (approche économique)* » dans « Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique » 2e éd., sous la direction de Gilbert ORSONI, Economica, 2017, p 328

³⁸ Bezes Philippe, « *Contraintes budgétaires* », Colin Hay éd, Dictionnaire d'économie politique. Capitalisme, institutions, pouvoir, Presses de Sciences Po, 2018 pp 111-117

³⁹ Zsolt Darvas, Philippe Martin, Ragot Xavier « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », Notes du Conseil d'analyse économique, 2018/2, pp 1-12

⁴⁰ Le Saout Rémy, « *La construction politique du cadre budgétaire contraint les Collectivités territoriales* », Revue Française d'administration publique, 2017/ 4 N°164 Page 747-764, citant le traité signé le 2 mars 2012 et ratifié par la France le 22 octobre 2012. Loi n° 2012-1171 autorisant la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *JORF*, 23 octobre 2012. Lors du vote à l'Assemblée nationale, 84 % des députés se sont exprimés favorablement.

matériels, et les contraintes économiques et budgétaires imposant une réduction des dépenses »⁴¹.

Dans un contexte de plus en plus globalisé, les obligations financières et budgétaires auxquelles sont soumis les pays émanent à la fois des institutions internationales, et des relations bilatérales, et « *ces contraintes, on le sait, se sont considérablement accentuées allant dans le sens d'une intégration de plus en plus poussée des différents systèmes financiers publics, contribuant ainsi à limiter la souveraineté des Etats* »⁴². Ainsi, c'est au nom de la bonne gouvernance que vient se greffer un ensemble de dispositifs nationaux et internationaux incitant l'État à prendre des mesures de gestions publiques plus rationnelles, ce qui peut entraîner des conséquences directes sur les populations, dans la mesure où il s'agit le plus souvent de mesures d'austérité.

La maîtrise du déficit public et le désendettement de l'État sont le prisme sur lequel devrait s'appuyer la justification de la dépense publique : c'est-à-dire que l'État ne peut organiser ni formaliser toutes les étapes de son budget en omettant l'impérieuse nécessité de maîtriser son déficit public et de contenir dans certaines bornes, ce qui relève de sa politique en matière d'endettement. Les contraintes budgétaires et financières deviennent inévitablement pour l'État, un moyen de régulation des finances publiques, qui conduit à « *la modération des effectifs dans la fonction publique* »⁴³ avec l'objectif de réduire la masse salariale de l'Etat.

Ces obligations sont plus ou moins contraignantes (strictes) et plus ou moins formalisées, allant des règles juridiques écrites dans les lois souvent appelées « *constitution financière* », à des décrets, des circulaires à des conventions

⁴¹ Rodriguez Michel, « *Le service public et la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : contribution à la réforme des finances publiques et à la modernisation de l'Etat* », th, CRA Presses universitaires AIX-MARSEILLE, 2013, p 68

⁴² Bouvier Michel, « Le citoyen, la gouvernance financière publique et les mutations politiques », *Revue française des finances publiques*, n°135, septembre 2016, p 9

⁴³ Tourret, Alain « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », Assemblée nationale, 2005, p 21

implicites orientant la pratique des acteurs.⁴⁴ La mondialisation des échanges n'est plus qu'une notion du commerce international, elle s'étend de plus en plus à d'autres secteurs longtemps considérés comme relevant de la souveraineté de chaque État. Les contraintes budgétaires et financières d'où qu'elles viennent, seront au cœur de notre étude, en ce sens qu'elles introduisent un système néolibéral dans la gestion des ressources de l'État, qu'elles soient humaines, matérielles ou pécuniaires. La logique managériale d'inspiration du secteur privé que les décideurs publics entendent transposer à l'administration publique, se heurte à plusieurs difficultés. En son temps, et de manière catégorique, Georges Clemenceau estimait déjà qu'aucun gouvernement ne devrait accepter que « *les agents des services publics soient assimilés aux ouvriers (aujourd'hui, on parlera plus de salariés) des entreprises privées, parce que cette assimilation n'est ni raisonnable, ni légitime* »⁴⁵.

3) L'évolution

Il s'agit d'apprécier un changement progressif d'un état à un autre⁴⁶. Parler de l'évolution dans le champ de notre étude sur la fonction publique, revient à se référer au passé, car pour « *les réformateurs, cela signifie que de nouveaux efforts doivent s'ajouter aux anciens* »⁴⁷. Parce qu'il n'est pas raisonnable d'évoquer l'idée d'une évolution qu'à la suite d'un diagnostic sur ce qui est dans un état, car l'évolution renvoie au développement d'une idée, d'un système ou d'une science⁴⁸.

Dans le vocabulaire politique, l'expression la mieux utilisée pour chercher des solutions ou des améliorations pour la fonction publique est sans conteste, celle

⁴⁴ Philippe Bezes, « *L'invention de la gestion des finances publiques, élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)* » IGPDE Paris 2010, p 4.

⁴⁵ Georges Clemenceau discours alors Président du Conseil en 1907

⁴⁶ www.larousse.fr, définition générale du mot évolution

⁴⁷ Kettle, Donald F, « *Moderniser l'Etat* », Revue internationale des Sciences administratives, vol n°3, 2006 pp 335-339.

⁴⁸ Définition « évolution » dans le dictionnaire Le Littré, sur littre.org/définition/évolution

de réforme. « *L'évolution, comme changement graduel qui modifie les conceptions ou les procédés* »⁴⁹ va donc par la force des choix politiques, être préférée à la notion de réforme. Il va sans dire que cette terminologie moins agressive, voire acceptée de tous, cache très souvent une bataille idéologique, comme il sera démontré dans la suite de notre étude.

C'est aussi pour cela que le président du Conseil André Tardieu, dans les années 1930 déclarait « *Lorsqu'un président du Conseil veut se faire applaudir, il lui suffit d'annoncer une réforme administrative, car personne ne sait ce que cela veut dire* »⁵⁰. Toutefois, la réforme de la fonction publique est un langage qui transmet un certain discours, celui qui consiste à démontrer que les choses ne fonctionnent pas convenablement, de même qu'une maladie est pour un patient un élément anormal au dynamisme humain, l'administration par ses défauts obère le fonctionnement optimal de l'État.

Ce discours est porté par tous ceux qui ne cessent de proclamer la mort du « *modèle social* » français et d'agiter le flambeau d'une réforme présentée comme une évidence dont les finalités ou le contenu ne sont jamais interrogés, comme si la notion de réforme se suffisait à elle-même⁵¹. Certes, la notion de réforme ne se suffit pas ; toutefois, réformer la fonction publique est une nécessité tant au Gabon qu'en France. L'enjeu de cette réforme se trouve dans la différence qu'il peut y avoir entre les conceptions francophiles de l'administration publique et l'approche anglo-saxonne.

La réforme de la fonction publique est une récurrence dans les différents programmes politiques, chacun des camps politiques estime qu'une

⁴⁹ www.le-dictionnaire.com

⁵⁰ Propos de Tardieu, cité par Brouillet Jérôme, « RGPP : Vers un Etat régulateur ? » Revue Projet, vol 318, n°5, 2010 pp 21-28

⁵¹ LE Pors Anicet – Aschieri Gérard, « *La fonction publique du XXIe siècle* ». Ed l'Atelier 2015, p 13

transformation, une modernisation ou une évolution de la fonction publique est nécessaire. C'est-à-dire, qu'elle est une œuvre perpétuellement perfectible.

II/ Les difficultés issues de l'approche comparative et historique entre la France et le Gabon

Le Gabon et la France ont, par le fait de l'histoire, une conception identique de l'organisation administrative et celle de ses services publics, parce que la France pays tuteur, a transmis sa tradition administrative au Gabon. Le fonctionariat dans nos deux pays se caractérise par une bureaucratie qui est dominante au sein de l'administration, et qui partage l'approche francophone des services publics digne d'un État très social.

Cependant, tout les oppose au niveau économique, industriel et technologique. L'administration française est de plus en plus sous influence de modèles culturels étrangers, alors que le Gabon regarde vers Paris pour se réformer. Par l'histoire, nous essayons de comprendre les trajectoires de chacune de nos fonctions publiques.

Pour cette partie, le choix de la période post Seconde Guerre mondiale est intéressante parce que, de cette date, s'inscrira un vaste processus de transformation de l'État à la fois pour la métropole et pour les territoires ultramarins communément appelés le pré-carré français⁵².

⁵²Mataillet Dominique, d'où vient l'expression pré carré ? Le 10 février 2009 à 15h 02, sur le site : <https://www.jeuneafrique.com/205170/archives-thematique/d-o-vient-l-expression-pr-carr/>.

Expression « pré carré » est fort ancienne. Dans la France du Moyen Âge, elle était utilisée pour désigner le domaine d'un propriétaire ou le territoire d'un seigneur. Vauban a beaucoup fait pour la promouvoir. En 1673, cet ingénieur militaire proposait à Louvois, secrétaire d'État à la guerre de Louis XIV, de construire une double ligne de villes fortifiées allant de la mer du Nord à la Meuse afin de protéger les nouvelles frontières du royaume contre les Pays-Bas espagnols. Vingt-trois villes du nord de la France et de la Belgique actuelle furent englobées dans ce « pré carré », selon les propres termes de Vauban. Aujourd'hui, le pré carré est une métaphore qui désigne, dans l'administration, un domaine réservé (avec les prérogatives qui s'y attachent) qu'on doit protéger contre ceux qui chercheraient à y empiéter. Son application au domaine politique est récente. Depuis le début des années 1980, elle est surtout utilisée, avec une connotation négative, pour souligner l'étroitesse des liens entre certains pays africains et l'ancienne métropole.

De ce fait, nous allons consulter les mémoires de l'histoire de l'administration coloniale, ce jusqu'à la fin des années 1960 et montrer qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la construction d'une nouvelle administration publique sous les orientations gaullienne vise une démarche de reconstruction d'un État au service de la cause sociale (1), en prônant l'État providence. Quant au Gabon, l'impact ne nécessite pas seulement un processus de reconstruction, mais aussi d'initiation à la gestion des affaires publiques pour un État nouvellement indépendant (2).

1) La construction d'une fonction publique post conflit de 1945.

La construction de notre système de fonction publique est le fruit d'une organisation ; particulariste (a), à travers laquelle sera mise en œuvre l'architecture de la fonction publique moderne post-guerre (b).

a) Une organisation particulariste de la fonction publique de 1918 à 1940.

Bien avant les grandes réformes sur la fonction publique à partir de 1945, l'administration publique française se distinguait par un très fort particularisme organisationnel. Ainsi, Marie-Hélène Renaut constate, qu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale, « *les problèmes de formation, de recrutement des fonctionnaires ne seront pas réglés par des textes législatifs. Tout se passe comme si la fonction publique n'intéresse pas le Parlement, qui abandonne le problème au gouvernement. Cette indifférence parlementaire est due sans doute au fait que les fonctionnaires sont considérés comme des agents du gouvernement, aussi leur sort ne doit-il relever que dudit gouvernement* »⁵³.

En pleine IV^e République connue pour son parlementarisme exagéré et instable, la question des fonctionnaires ne pouvait que faire partie du champ des

⁵³ Renaut Marie-Hélène, « *Histoire de la fonction publique* », op cit. p, 52-53

conflits partisans, au point que l'administration souffrira de l'absence d'objectivité qui lui est intrinsèquement liée à travers le sacro-saint intérêt général et l'universalité du service à tous les usagers. L'absence de texte de portée générale va contribuer à l'instauration d'une organisation sectorielle de la fonction publique, ministère par ministère ; et cette sectorisation est davantage visible lorsque les examens sont prévus : leur organisation et leur contenu relevant du seul département ministériel concerné,⁵⁴ chacun va dès lors instruire ses règles de recrutement et d'avancement.

Le particularisme au sein de l'administration va aussi s'étendre par rapport au traitement pécuniaire des agents, qui se distingue par une inégalité salariale même lorsqu'il s'agit d'emplois identiques⁵⁵. Tout comme était admise une diversité d'examens pour la haute fonction publique civile à travers des concours particuliers comme ceux du Quai d'Orsay, du Conseil d'État, de la Cour des comptes, et de l'inspection générale des finances⁵⁶. Cette organisation subjective, parce que sectorielle, visait à entretenir un rapport d'allégeance des fonctionnaires à l'égard du pouvoir politique. Cette pratique avait pour conséquence de mettre en suspens l'exigence de neutralité de l'agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions. Toutes les tentatives d'uniformisation de la fonction publique, dans un texte unique qui en énonce des grands principes, ne trouveront pas les moyens de prospérer.

Une autre raison à l'impossibilité de réussir ce chantier était que, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, tous les projets de statuts présentés par les gouvernements répondaient à la préoccupation de traduire par des règles strictes le principe hiérarchique d'obéissance des fonctionnaires. Les associations, puis les syndicats de fonctionnaires qui les avaient constitués considéraient ces projets

⁵⁴ Dreyfus Françoise, « *L'invention de la bureaucratie, servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIII-XX siècle)* » Ed la découverte Paris 2000, p, 179

⁵⁵ Renaut Marie-Hélène, *Histoire de la fonction publique*, Ellipses 2003, p 52

⁵⁶ Rigaud Jacques, *Mythes et réalités de l'ENA*, Pouvoirs n°80 janvier 1997, p 7

comme relevant d'une conception de « *statuts carcan* »⁵⁷. Avec son arrivée au pouvoir le 10 juillet 1940, le régime de Vichy adopte un texte sur la fonction publique le 14 septembre 1941, dans lequel il souhaite *caporaliser* les fonctionnaires. Ce texte sera à certains points très rétrograde, par le fait de la régression de plusieurs acquis qui tendaient à consolider la liberté des fonctionnaires. Le texte interdit l'exercice de plusieurs libertés, alors l'accent est mis sur l'obéissance scrupuleuse à la hiérarchie, mais aussi, une politique très marquée par un antisémitisme assumé concernant l'accès aux emplois publics, comme la loi du 3 octobre 1940 le prévoit⁵⁸. La perception de ce statut de la fonction publique de 1941 diverge comme l'estime Christian Chavanon qui pense que « *le régime général applicable aux fonctionnaires est relativement modéré en ce sens que même s'il insiste beaucoup sur l'affirmation solennelle de la hiérarchie et de la discipline, il donne aux agents publics la réalité de garanties sérieuses* »⁵⁹.

Pour d'autres, les atteintes à la liberté syndicale, telles que la pression sur les fonctionnaires qui doivent en réalité se mettre dans une posture d'allégeance envers le pouvoir politique établi, ne conviennent nullement aux aspirations réelles des agents de l'État. C'est pourquoi, l'enthousiasme que suscitera la

⁵⁷ LE Pors Anicet & Aschieri Gérard, La fonction publique du XXI^e siècle. Ed l'Atelier 2015, p 54

⁵⁸ Loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs Art. 2. - L'accès et l'exercice des fonctions publiques et mandats énumérés ci-après sont interdits aux juifs : 1° Chef de l'Etat, membre du Gouvernement, Conseil d'Etat, Conseil de l'Ordre national de la Légion d'honneur, Cour de Cassation, Cour des comptes, Corps des mines, Corps des Ponts et Chaussées, Inspection générale des Finances, Cours d'appel, Tribunaux de première instance, Justice de Paix, toutes juridictions d'ordre professionnel et toutes assemblées issues de l'élection ; 2° Agents relevant du département des Affaires étrangères, secrétaires généraux des départements ministériels, directeurs généraux, directeurs des administrations centrales des ministères, préfets, sous-préfets, secrétaires généraux des préfetures, inspecteurs généraux des services administratifs au ministère de l'intérieur, fonctionnaires de tous grades attachés à tous services de police ; 3° Résidents généraux, gouverneurs généraux, gouverneurs et secrétaires généraux des colonies, inspecteurs des colonies ; 4° Membres des corps enseignants ; 5° Officiers des Armées de terre, de Mer et de l'Air ; 6° Administrateurs, directeurs, secrétaires généraux dans les entreprises bénéficiaires de concessions ou de subventions accordées par une collectivité publique, postes à la nomination du Gouvernement dans les entreprises d'intérêt général.

⁵⁹ Chavanon Christian « les fonctionnaires et la fonction publique », Cours de droit 1951, p,52 cit, Fabrice Melleray, droit de la fonction publique Ed Economica 2013, p, 21

libération de 1944 et l'ensemble des pressions déjà constatées, seront des facteurs assez déterminants pour proposer le processus d'une réforme profonde de l'administration publique.

b) La réforme de l'administration publique à partir de 1945 et son héritage.

L'année 1945 qui constitue le point de départ de notre étude, qui se veut évolutive dans le temps, pose les jalons d'une structuration historique ; jalons qui tiennent compte à la fois des contextes de mise en œuvre de ce qui a été fait pour que la fonction publique française rentre dans la modernité qu'on lui reconnaît aujourd'hui, tout en retraçant les mutations opérées par la suite. A la libération, le gouvernement provisoire estime que la réforme de la fonction publique doit être préalable à une réforme administrative plus vaste. Dès 1945, le recrutement et la formation sont l'objet de profonds changements, marqués notamment par la création d'une École nationale d'administration⁶⁰.

Le départ du processus de transformation du visage de l'administration n'est donc pas le fruit d'une réaction, mais bien d'une nécessité pour l'État de pouvoir se doter d'un creuset duquel sortirait son élite administrative. La formation par ce biais devient donc indispensable. Conduit par Michel Debré, l'objectif poursuivi est de démocratiser, décloisonner et améliorer le recrutement de la haute fonction publique⁶¹, et les idées qu'elle entend promouvoir sont la méritocratie comme fondement de l'accès aux emplois de l'État, principe cher à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁶². L'École nationale d'administration sera pour le coup, le premier pas dans l'uniformisation de la

⁶⁰ GRISTI Éric 1945 « Les fondements de la fonction publique à la française », extrait de la « Réforme de l'Etat », Paris Vuibert, 2007, p 94, cité par la Revue problèmes politiques et sociaux n°990 Réforme de l'Etat et agents publics novembre 2011, p 14

⁶¹ Les débuts difficiles de l'École nationale d'administration (1945-1958)
Antoine Prost Dans Vingtième Siècle. Revue d'histoire 2017/2 (N° 134), pp 65 à 83

⁶² Article 6 de DDHC de 1789

fonction publique, à partir du moment où les grands corps de l'État devront en tirer leurs hauts fonctionnaires, c'est-à-dire des agents hautement qualifiés issus de l'ENA. L'harmonisation à la fois du recrutement et de la formation se trouvera confortée à cette nouvelle conception.

Dans cette foulée, à travers l'ordonnance du 9 octobre 1945, seront créés l'ENA, la direction de la fonction publique et le Conseil permanent de l'administration civile. Le chantier de restauration qui permet à l'État de se doter d'une nouvelle élite administrative répond à plusieurs enjeux. La volonté clairement affichée des concepteurs de cette nouvelle donne, est de pouvoir hisser le pays au rang des grandes puissances du XXe siècle.

L'État, construit par mille ans de royauté, puis rénové sur le plan du droit et de l'administration par un empereur aux dons multiples, avant d'être fortifié par des fonctionnaires fiers d'appartenir à de grands corps et de hisser leur nation sur le podium des puissances mondiales⁶³, estime que cette élite, c'est-à-dire, les hauts-fonctionnaires de l'État sont aussi ceux qui feront de la France, un pays rapidement relevé après la Seconde Guerre mondiale.

Ainsi, depuis la guerre, la reconstruction puis l'établissement d'une structure adaptée aux Trente Glorieuses sont considérés comme leurs étant imputables. C'est à eux plus qu'aux politiques qu'est attribuée la mise en place des choix structurants pour l'avenir du pays: que l'on songe à Maurice Lauré pour la TVA, à Pierre Laroque, pour la sécurité sociale, à Paul Delouvrier, pour l'aménagement du territoire, à Robert Debré, grand médecin et grand serviteur public, pour notre système de santé, ou dans le secteur culturel à Guy de Carmoy, inspecteur des finances qui préconisa littéralement, au milieu des années 1930, ce que deviendra la politique de soutien au cinéma.

⁶³ De Kerdrel Yves, édito du 28 juillet 2016 Le Figaro cité par David Kissler, dans pouvoirs n°161/ 2017/2

Il n'est sans doute pas de domaine dans lequel la construction de l'État contemporain se soit faite sans le concours de hauts fonctionnaires particulièrement respectés⁶⁴. Si la haute administration fait l'objet d'une attention toute particulière en 1945, elle n'existe qu'en côtoyant d'autres agents publics qui, en raison du statut de la fonction publique de 1946, par l'effet d'une hiérarchisation, serviront tout aussi la France.

Le statut de la fonction publique de 1946, égraine un chapelet de concepts, dont le plus polémique d'entre eux, est celui de la promotion d'une fonction publique de carrière, qui sous-entend que le fonctionnaire titularisé peut effectuer sa carrière professionnelle au sein de l'administration publique, c'est-à-dire que l'avancement et la promotion sont des perspectives qui lui sont garanties par la loi, ce qui est contraire à la fonction publique d'emploi, connue pour être le modèle anglo-saxon qui impose le mérite dans toute la chaîne de la carrière de l'agent public.

Alors qu'il était censé garantir la neutralité de l'agent vis-à-vis du pouvoir politique, la carrière est décriée non pas sur son caractère démocratique, mais plutôt à l'aune des logiques managériales et économiques, le statut de 1946 sera abrogé finalement par l'ordonnance n°59/244 du 4 février 1959. Quoique n'étant pas parfaite, la conception de la fonction publique post-seconde guerre mondiale, a le mérite d'avoir donné une vision moderne du service public, et de la gestion des ressources humaines de l'État, permettant ainsi au pays de se reconstruire.

C'est la somme de toutes ces démarches qui vont par la suite donner matière aux grandes réformes en début de mandat de la gauche au pouvoir avec François Mitterrand. Ces réformes se sont faites dans la foulée de la mise en place d'une organisation administrative décentralisée du territoire national. Curieusement, ces

⁶⁴ Kessler David, « Les grands serviteurs de l'État, une espèce en voie de disparition ? », *Pouvoirs*, 2017/2 (N° 161), pp. 97-108. DOI : 10.3917/pouv.161.0097. URL : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2017-2-page-97.htm>

débuts des années 1980 seront un tournant majeur pour la fonction publique française à la fois par la réforme établissant les trois versants de la fonction publique, et par la promotion du New Public Management qui promeut d'autres méthodes de gestion des administrations publiques.

Durant ces années, les transformations opérées au sein de la fonction publique ne semblaient pas se faire sur la base des logiques comptables. La vision conduisait à une meilleure efficacité sociale et à une démocratie plus riche⁶⁵. Il s'agissait à travers l'objectif social, de faire émerger la fonction publique hospitalière, alors que l'enrichissement démocratique, se ferait essentiellement par la décentralisation. Durant cette période, la fonction publique est sous le feu des critiques, et les critiques les plus récurrentes sont : les effectifs pléthoriques de fonctionnaires, l'absence d'évaluation des agents publics, l'absentéisme, parfois la corruption des élites, etc. Il convient de relever que ces constatations sont très souvent nourries d'un regard idéologique libéral, qui prône des valeurs contraires au modèle français de la fonction publique.

La comparaison systématique avec les autres pays européens de tradition anglo-saxonne, introduira dès 1989 sous l'impulsion du Premier ministre Michel Rocard, des notions de rationalisation des choix budgétaires, mais surtout d'évaluation des politiques publiques avec ce qu'il convient d'appeler le « *renouveau du service public*⁶⁶ ». Ce tournant prémonitoire, va à juste titre préparer l'État français à prendre en compte la mesure des choses en ce qui concerne les nouveaux dispositifs du Traité de Maastricht⁶⁷. Toutefois, il faut noter que la célèbre circulaire de Rocard, n'avait nullement des visées comptables. Car elle défendait substantiellement une très haute idée du service public, en demandant

⁶⁵ LE Pors Anicet & Aschieri Gérard, La fonction publique du XXI^e siècle. Ed l'Atelier 2015, p 64

⁶⁶ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public

⁶⁷ Traité de Maastricht du 7 février 1992, avec ses critères de convergences, le déficit des administrations qui ne doit pas excéder 3% du PIB, la dette publique qui ne doit pas dépasser 60%, l'inflation doit être maintenue à 1.5, et enfin les taux d'intérêt à long terme ne doivent pas être supérieurs de plus de 2 points

tout aussi de la reconnaissance pour les agents que de la considération pour les usagers. En effet, s'il fallait permettre aux uns la possibilité d'exercer leurs fonctions dans des conditions meilleures, aux autres il revenait de trouver de la célérité dans le traitement de ses besoins.

2) Le Gabon et la naissance de son administration

Dans la mesure où, dès qu'un État se met en place, la première préoccupation est celle de se doter d'une administration pour l'animer. C'est pourquoi, avant d'évoquer la naissance de l'administration du Gabon, il faudrait d'abord montrer de façon laconique comment s'est construit l'État au Gabon (a), pour ensuite mettre en évidence la naissance d'une administration au service de cet État (b).

a) La construction de l'État au Gabon

L'élaboration de notre étude ne saurait s'apprécier en omettant certaines caractéristiques historiques propres au Gabon. Tout en gardant bien soin de ne pas céder à la tentation de faire de l'histoire, il est nécessaire de relever que l'État au sein du bassin du Congo, duquel le Gabon se trouve procédait avant l'arrivée des colonisateurs, d'un émiettement ethnocentrique, qui évoluait à marches forcées par une importation étatique du modèle occidental.

• L'émiettement ethnocentriste au Gabon précolonial

Il n'est pas notoirement connu que le Gabon, avant les arrivées étrangères à la fois des colonisateurs et des missionnaires, disposait d'une organisation étatique homogène. C'est d'ailleurs ce qu'estime Emma NGOYE MOUELE, lorsqu'elle dit que le Gabon précolonial « *n'est pas comme ses homologues de l'Afrique de l'Ouest, comme le Mali [...] qui a vu se succéder différents empires et royaumes, préfigurant d'une expérience étatique précoloniale* »⁶⁸. Ce constat permet

⁶⁸ NGOYE MOUELE Emma, thèse : Les institutions de la démocratie locale au Gabon : démocratisation et décentralisation, UPVD le 11 avril 2014, p 153

d'admettre que le Gabon est un agrégat ethnique, une mosaïque de particularismes⁶⁹.

S'il faut tenir compte des éléments constitutifs d'un État au regard du droit international, c'est-à-dire : un territoire, sur lequel habite une population, et sur laquelle est établi un pouvoir politique, il paraît évident que ces organisations tribales et ethniques formaient des États. Car ils avaient du Nord au Sud, de l'Est à l'Ouest des populations installées sur un territoire propre au groupe avec à leur tête une figure tutélaire. Charles M'BA, ancien ministre, égraine un peu plus sur l'organisation de l'État, à travers « *les anciens royaumes, les chefferies, voire les groupes égalitaristes, si l'on veut se référer à la démonstration de Georges Balandier* »⁷⁰.

Au sein de ces communautés étatiques, l'organisation n'est pas de type bureaucratique. Ses codes de communication sont particuliers, sa justice est d'abord réparatrice avant d'être punitive au sens carcéral du terme. Le chef dispose d'un personnel qu'il ne rémunère pas essentiellement en argent, mais par des honneurs ou par des legs.

Ainsi, Joseph-John NAMBO résume parfaitement la situation, lorsqu'il dit, « *comme dans toutes les sociétés humaines, les institutions ne peuvent être parfaitement compréhensibles que si on les ramène aux logiques qui les produisent et les sous-tendent dans le temps et dans l'espace. Les éléments structurels qui configurent la justice des pays africains ont été en partie construits à partir d'une logique européenne sans laquelle il n'est pas possible de comprendre cette institution chargée de dire le droit, le bon droit, celui qui remet la société dans le bon ordre* »⁷¹.

⁶⁹ AICARDI DE SAINT PAUL, *Le Gabon, du Roi Denis à Omar Bongo*, Albatros, 1987, p, 57

⁷⁰ Charles MBA, *Gabon : la passion du pays*, juillet 2016, p, 56

⁷¹ Joseph-John NAMBO, « Quelques héritages de la Justice coloniale en Afrique noire », *Droit et société*, 2002/2-3 (n°51-52), pp.325-343. DOI : 10.3917/drs.051.0325. URL : <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2002-2-page-325.htm>

La perception qu'il y ait des États disséminés à travers le bassin du Congo, des Côtes de l'Estuaire de Libreville et de Port-Gentil, est que la vie sociale s'inscrit dans la défense du clan, de la tribu et de la lignée dirigeante. Le règlement des conflits, qu'ils soient, de nature morale (la gestion conflictuelle des questions relatives au droit de la famille, les naissances, l'adultère), ou juridique, notamment le droit de la propriété, à travers les délimitations domaniales constructibles ou d'exploitation, ou du droit pénal à travers le jugement et la réparation des dommages commis.

Toutes ces questions seront traitées dans ce qu'il y a de plus commun à toutes les communautés gabonaises à savoir : le Corps de garde. Il s'agissait d'une forme d'assemblée, souvent installée au cœur de la cité, qui permettait aux sages de s'enquérir des sujets et d'en énoncer les délibérations. Toute cette organisation est mise au service d'un chef, dont le pouvoir est incontestable et très étendu⁷². L'enseignement est d'ordre traditionnel, mais aussi fortement initiatique. Le jeune homme comme la jeune fille, sont des personnes qui vont apprendre par la transmission des savoirs, à la fois des connaissances pour les équiper sur le savoir-faire, et le savoir-vivre.

Bref, l'État dans cette description peut avoir des similitudes avec l'État sous le regard occidental, mais le reconnaître comme tel nécessite exclusivement un effort intellectuel, et d'ouverture qui ne ferait pas défaut à toute personne désireuse d'apprendre l'histoire de l'évolution des sociétés, jusqu'à la rencontre avec l'externalité.

- **L'importation du modèle de l'État occidental**

Du modèle occidental, l'on ne s'attardera que sur la colonisation française en Afrique en général et au Gabon en particulier. En effet, si l'histoire retient que

⁷² NGOYE MOUELE Emma, thèse : Les institutions de la démocratie locale au Gabon : démocratisation et décentralisation, UPVD 2014, p 154

le territoire gabonais est découvert par des explorateurs portugais au XVe siècle, cette découverte furtive, qui ne prospérera pas, fera le bonheur des Français qui arriveront au XVIIIe siècle. L'influence coloniale va s'étendre à l'organisation étatique, par le rassemblement des tribus non sans résistance interne. La France a été une puissance coloniale bien avant d'être une République, et elle l'est restée dans les périodes qui séparent les unes des autres les cinq Républiques qu'elle s'est données.

Ce n'est qu'à partir de la I^{ère} République (1792-1804) que l'on peut associer les deux termes, République et colonisation. Et cette association est ensuite discontinuée, puisque la II^{ème} République n'est proclamée que le 25 février 1848, laissant ainsi la place au Second Empire en 1852.

La III^{ème} République qui a soutenu avec passion le mouvement d'expansion coloniale, n'est instaurée qu'en 1870. Lui succède l'État français de Pétain en 1940, auquel la IV^{ème} République met fin en 1944, pour durer jusqu'en 1958, l'année de l'instauration de la V^{ème} République. Pourtant, l'association des deux catégories constitue un trait important de l'histoire de France, au point qu'on a pu parler de « *République coloniale* » pour définir le lien paradoxal entre l'idée républicaine et l'aventure coloniale. Ce « rêve » qui « *a nourri des générations d'administrateurs coloniaux, a séduit des colonisés et fait rêver cinq générations de Français* ». ⁷³

L'épopée coloniale, lorsqu'elle a été associée à la République, et pas seulement à la nation, a été pensée comme une mission civilisatrice, la marche de la civilisation contre la barbarie, a même pu dire Victor Hugo. Il est vrai que la I^{ère} République a aboli l'esclavage – mais le décret d'abolition en 1794, n'a pas été appliqué de la même façon dans toutes les colonies⁷⁴. Cette description de

⁷³ La colonisation est un sujet diversement apprécié, peu importe le camp dans lequel on se trouve.

⁷⁴ Wieviorka, Michel. « 9. La République, la colonisation. Et après... », Nicolas Bancel éd., *La fracture coloniale. La société française au prisme de l'héritage colonial*. La Découverte, 2005, pp, 113-119.

Michel WIEVIORKA montre bien que la République s'est déployée en Afrique alors qu'elle essayait de s'affermir en métropole. Bien qu'introduite au nom de la civilisation, ce à quoi plusieurs théoriciens et ethnologues s'accordent à réfuter, la colonisation fut une entreprise, non seulement d'accaparement des territoires, de spoliation des richesses, mais surtout d'importation d'un modèle d'organisation imposé par la force.

Le Gabon devient une colonie française en 1885, et en 1894 le Gabon colonie française, dépend du Sous-Secrétariat d'État aux colonies, sous la présidence de Marie-Françoise Carnot. La naissance des deux fédérations s'ensuit, AOF et AEF⁷⁵. La colonisation va s'installer avec son administration, et celle-ci sera occupée au départ exclusivement par des Français, mais finira peu à peu par s'ouvrir aux autochtones gabonais.

b) La naissance de l'administration gabonaise.

Pour la nécessité de l'étude, nous avons fait le choix de considérer que l'administration gabonaise naît au soir du 17 août 1960 avec la proclamation de l'indépendance du Gabon. Car, au regard du droit international, ce n'est qu'à ce moment que le Gabon est devenu un État souverain. En effet, le principe de la souveraineté des États est à la base du droit international depuis les traités de Westphalie (1648). Un État est défini par trois attributs : un territoire, une population, un gouvernement. Aucun État ne reconnaît d'autorité qui lui soit supérieure, et donc qui ait compétence pour s'ingérer dans ses affaires « *intérieures* » et pour lui faire justice⁷⁶.

⁷⁵ <http://koumba.manonga.over-blog.com/article-chronologie-de-l-histoire-du-gabon-depuis-1472-55642800.htm>, L'histoire du Gabon depuis 1472

⁷⁶ De Montbrial Thierry. Interventions internationales, souveraineté des Etats et démocratie. In : Politique étrangère, n°3 - 1998 - 63^eannée. pp.549-566 ; doi : <https://doi.org/10.3406/polit.1998.4779>https://www.persee.fr/doc/polit_0032_342x_1998_num_63_3_4779

L'indépendance n'a pas été l'occasion pour les Gabonais d'un retour en arrière pour organiser leur société et construire un État et une nation. Il a donc fallu faire d'après le modèle français qui s'était déjà assez bien installé depuis un siècle. C'est fort de cette réalité, que seront signés plusieurs accords de coopération entre la France et le Gabon. Mais, pour ce jeune État, le premier écueil constitue celui de la ressource humaine pour conduire aux destinées de l'État et de la Nation gabonaise. Le professeur NDOMBET, relève « *qu'au lendemain de l'indépendance, cet État sans réelle préparation s'interrogeait sur la nature des ressources humaines avec lesquelles il allait assurer sa continuité*⁷⁷. L'État va s'inspirer fortement du modèle colonial, au point qu'après 1960, les nouveaux textes adoptés par le législateur ou le gouvernement gabonais pour l'administration seront systématiquement similaires.

Dans l'ensemble, les textes qui concernent l'administration centrale s'inspirent de ceux de l'administration métropolitaine alors que ceux qui ont trait à l'administration locale s'inspirent plutôt de l'époque coloniale. Il y a une certaine continuité entre l'administration de la fin de l'époque coloniale et l'administration actuelle⁷⁸. Le constat est clair qu'à ce moment le Gabon éprouvait une carence de cadres administratifs pouvant animer valeureusement sa jeune administration, qui peinait en moyens matériels et humains.

Pour essayer de se doter d'une administration, une loi va créer l'École gabonaise de l'administration (EGA) qui, par mimétisme sera calquée sur le modèle de l'ENA en France. Si cette école visait le renflouement des effectifs des différents secteurs de l'administration du pays, le niveau très limité des qualifications acquises, obligea les candidats au recrutement à la fonction publique, longtemps encore après l'indépendance, à suivre des stages de formation continue dans les institutions de formation aux carrières administratives dans l'ex-

⁷⁷ NDOMBET A.W, « La transmission de l'Etat colonial au Gabon, 1946-1966 », Ed Karthala, p 146

⁷⁸ REMONDO Max, « *L'administration gabonaise* » Ed, Berger-Levrault janvier 1974, p 7

métropole, en France⁷⁹. L'activisme des nouvelles autorités ne manquant pas d'ambition, une loi du 16 juin 1967 portant statut général de la fonction publique, viendra poser les bases d'une réelle volonté d'avoir une fonction publique digne de ce nom. L'article 3 de ladite loi, par exemple, fait le choix de la fonction publique de carrière, en établissant des catégories hiérarchiques au sein de l'administration publique pour ses agents⁸⁰.

De l'histoire des relations entre la fonction publique française et gabonaise, après avoir élagué le contexte, naîtrait sans nul doute la Convention signée le 11 novembre 1959, en prélude de l'indépendance. Cette convention portait sur le concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République gabonaise, c'est de là que commence la relation avec les coopérants.

III) La délimitation nécessaire du champ de l'étude : son rapport aux travaux antérieurs

La question de l'avenir de la fonction publique est traitée de plusieurs manières dans le champ de la recherche. Les dernières publications sur la modernisation de la fonction publique portent en grande partie sur les transformations des situations juridiques des agents de l'État. En effet, après le changement de la doctrine de la gestion financière de l'État en 2001 avec la LOLF, et le programme de transformation de l'administration publique à travers la révision générale des politiques publiques⁸¹, le statut de la fonction publique vacille au détriment de la montée en puissance du contrat, qui prône une gestion individuelle de la carrière du fonctionnaire⁸². Face à ce constat, plusieurs

⁷⁹ NDOMBET A.W, La transmission de l'État colonial au Gabon, 1946-1966, Ed Karthala, p 156

⁸⁰ Article 3 de la loi n° 6/67 du 16 juin 1967 portant statut général de la fonction publique

⁸¹ La RGPP mise en œuvre en 2007, sera perçue comme une réforme brutale pour la fonction publique, du fait qu'elle incite l'administration à mimer les méthodes du secteur privé, pour certains c'est le démembrement de l'Etat.

⁸² Puigventos Rémi « L'individu dans la fonction publique », thèse, Nice 2021

publications sur la nature du lien juridique qui lie l'administration aux agents ont eu un certain écho.

Car plusieurs travaux s'intéressent au tournant contractuel de la fonction publique⁸³, en constatant que « *le recours aux contractuels dans la fonction publique, se détache progressivement de ses concepts originels, ce qui implique de s'interroger sur la conciliation entre ces deux fonctions publiques (statutaire et contractuelle) qui bien qu'opposées par nature, présentent de plus en plus de points communs* »⁸⁴.

La problématique du contrat dans la fonction publique est souvent abordée parce qu'elle crée deux facteurs. D'abord, elle est souvent mise en œuvre pour justifier une politique de réduction des effectifs de l'emploi public⁸⁵. Il y a cette idée qu'à travers la contractualisation des agents, l'administration se donne la possibilité de gérer les emplois au gré des fluctuations économiques et budgétaires, ce qu'elle ne saurait faire avec des agents titulaires.

Ensuite, parce qu'elle conduit à légitimer une sorte de précarité chez l'agent public. Face à cette transformation de la gestion des ressources humaines dans les faits, le contrat présume une gestion de l'emploi précaire au sein de la fonction publique⁸⁶. C'est pourquoi, il se pose la question de la pérennisation du contrat dans la fonction publique française⁸⁷ et donc l'abandon des emplois statutaires, qui, face au procès contre les emplois précaires de l'État⁸⁸, émet l'idée du contrat

⁸³ REGAIRAZ Laura « *La fonction publique contractuelle* », thèse, Presses universitaires Savoie Mont-Blanc, juin 2020

⁸⁴ Ibidem, p 31

⁸⁵ Voir, SIMON Gérald « *Réduction des effectifs : une voie vers la contractualisation ?* », AJFP 5/2006, p 225

⁸⁶ DAIQLOU Hélène « *La gestion de l'emploi précaire dans la fonction publique : vers une logique d'emploi privé* », thèse Presse universitaire d'AIX-Marseille, 2008

⁸⁷ Venezia Réjane « *La pérennisation du contrat dans la fonction publique* », AVIGNON, juillet 2016

⁸⁸ Les emplois précaires dans la fonction publique concernent les emplois essentiellement contractuels, caractérisés par des courtes périodes. Ils sont précaires : juridiquement, financièrement et socialement, car ils sont souvent mal rémunérés, et ne permettent pas d'avoir accès à la propriété par exemple.

pérenne, comme étant celui qui « désigne le contrat à durée indéterminée dans la fonction publique »⁸⁹, puisqu'il existe désormais depuis la loi Sauvadet de 2012.

En plus des questions juridiques, la fonction publique a été aussi le thème de nombreuses thèses, notamment lorsqu'il s'agit d'une attention particulière portée sur les valeurs d'éthiques, comme le régime des incompatibilités fonctionnelles au sein de la fonction publique⁹⁰, à l'heure où se pose la question des liens entre le secteur public et le secteur privé, dont les effets de collusions supposées ne sont pas toujours loin⁹¹, et où la question de la fidélité des agents publics peut donc se poser avec gravité⁹². Aussi, face à l'actualité récente des scandales de harcèlement en milieu professionnel ou encore de l'égalité de genre, la fonction publique a été aussi un champ social sur lequel, ces questions ont fait l'objet de travaux⁹³.

L'ensemble des travaux cités ci-dessus ont pour la plupart servi à questionner l'approche juridique de la fonction publique. En effet, cette approche est intéressante dans la mesure où elle interroge, à plus d'un titre, les différentes orientations que prend le droit de la fonction publique, dont les effets nouveaux ne sont pas sans incidence sur le droit administratif dans lequel siège le droit de la fonction publique. Car, « *les sources du droit administratif, entendues ici au sens formel et non pas matériel, connaissent des mutations aussi importantes qui permettent de bien les identifier. On peut en particulier les mentionner par trois phénomènes : l'accroissement considérable des sources internationales, le substantiel développement des sources constitutionnelles et enfin le déclin relatif*

⁸⁹ Venezia Réjane « *La pérennisation du contrat dans la fonction publique* », op cit, p 13

⁹⁰ Biart Jérôme « *Les incompatibilités dans la fonction publique* », thèse Paris Sorbonne, 2015

⁹¹ Voir l'affaire McKinsey, avec ARON Matthieu & MICHEL-AIGUIRRE Caroline « *Les infiltrés* », Allary Editions, 2022

⁹² Moretti Romain « *L'impact de l'employabilité sur la fidélité des collaborateurs : le rôle du sentiment d'efficacité personnelle. Le cas de la fonction publique territoriale* », thèse, Université de Corse Pascal Paoli, décembre 2018

⁹³ Favier Elsa, « *Enarques et femmes : Le genre dans la haute fonction publique* », thèse, Paris EHESS, novembre 2020

de la jurisprudence au profit des lois et règlements [...], et le droit de la fonction publique s'intègre sans une difficulté particulière dans ce schéma et connaît des évolutions comparables »⁹⁴. L'évidente évolution du droit dans la fonction publique suscite le débat, parce que la fonction publique est une politique publique et c'est en cette qualité que nous attendons mener notre analyse. Ainsi, le lien entre les finances publiques et l'emploi public en France a fait l'objet d'une étude récemment⁹⁵, et il doit être perçu comme une source de modifications récentes et prochaines du droit de la fonction publique.

IV) L'opportunité de l'étude

Contrairement aux précédentes études sur la fonction publique qui se focalisent sur les évolutions du droit de la fonction publique, pour notre part, l'opportunité de l'analyse ne consiste pas à théoriser sa seule conception juridique, mais plutôt d'explorer la perspective *politiste* en termes de politiques publiques. Car il s'agit de l'approche qui vient en amont et dont les manifestations juridiques de la notion arrivent en aval. C'est parce que la fonction publique est perçue comme une politique publique, qu'elle se transforme en droit. Autrement dit, les considérations et les évolutions juridiques sur la fonction publique, sont la conséquence de l'influence des politiques publiques prises par les pouvoirs publics. C'est pourquoi, nous nous intéressons à la fonction publique en tant que politique publique, au sens de la définition que donne Jean-Claude Thoenig, c'est-à-dire qu'elle désigne « *les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société* »⁹⁶.

⁹⁴ Melleray Fabrice, « *Droit de la fonction publique* », 5^e édition, Economica, Paris 2020, p 33

⁹⁵ Bourrel Romain, « *Emploi public et finances publiques : contribution à l'étude juridique de la gestion de l'Etat* », thèse, LGDJ Presses universitaires Toulouse Capitole 1, novembre 2013

⁹⁶ Thoenig Jean-Claude, « *Politique publique* », Laurie Boussaguet, éd., Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Paris, Presses Sciences po, 2019, p 462

Pour nous, la fonction publique constitue ce domaine spécifique qui connaît certaines difficultés en moyens humains, matériels et financiers, vers lequel les autorités de nos États doivent s'orienter pour résoudre les problèmes publics⁹⁷, dans la mesure où ils ont la décision publique dans ce domaine, et doivent interroger la rationalité pure (en effectifs), la doctrine managériale de l'État (centralité ou non) et de sa solvabilité financière.

Jusqu'à la fin 2016, la question des effectifs au sein de l'administration publique gabonaise, ne constituait pas un enjeu majeur pour le pouvoir politique. Il faut dire qu'au fil des années, l'administration au Gabon a su s'asseoir sur les principes qui régissent le service public⁹⁸. Cette situation l'a quasiment mise sous la tutelle d'un des plus vieux régimes existant au monde actuellement. Par le fait de la courtisanerie, le népotisme et des logiques subjectives de tout genre, la fonction publique a servi de levier incontournable à la politique de l'emploi. Reposant sur une logique irrationnelle, l'absence de la maîtrise des effectifs a engendré des conséquences néfastes sur les finances publiques de l'État.

Il s'agirait donc de donner l'impulsion à une administration publique caractérisé par « *un appareil administratif de plus en plus tentaculaire et aussi de plus en plus dispendieux* »⁹⁹. En France, la question des effectifs des fonctionnaires est aussi vieille que le clivage politique droite-gauche même s'il n'existe plus politiquement. L'enjeu qui s'est d'abord montré idéologique, s'est de plus en plus rapproché d'une logique comptable. En effet, le fonctionnarisme, qui est une idée très péjorative pour dénoncer le nombre jugé excessif des fonctionnaires, a fait l'objet de vives controverses¹⁰⁰. Il convient d'apprendre sur les visées politiques de la notion du fonctionnarisme, c'est-à-dire de savoir si les

⁹⁷ NYECK Cirille, « Politique publique », Nicolas Kada, éd Dictionnaire d'administration publique. Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp 384 -385

⁹⁸ Voir les critères du service public, par les lois Rolland

⁹⁹ Raymond Ndong-Sima, Quel renouveau pour le Gabon ? Ed Pierre-Guillaume de Roux, 2015, p 114

¹⁰⁰ Rouban Luc, « *Le nombre des fonctionnaires : le débat autour du fonctionnarisme 1877-1914* » RFAP 2010, p 583

effectifs de la fonction publique se justifient ou non, pas seulement d'un point de vue économique et financier, mais d'une appréciation des besoins réels de l'État en termes de ressources humaines ?

Parce que, depuis les années 1980, avec l'influence croissante du New Management Public notamment en France, la conception française que le Gabon partage s'est fortement modifiée, sinon cette conception tente de plus en plus d'épouser la logique managériale propre au secteur privé, en s'affranchissant de certaines règles statutaires, parce que « *le statut général de la fonction publique entre dans l'ère de la nouvelle gouvernance financière et de la globalisation du droit. L'un des effets directement observables consiste en un changement terminologique, c'est ainsi que l'utilisation du vocabulaire du secteur privé et des entreprises ne choque plus personne et, la gestion des ressources humaines dans la fonction publique a définitivement acquis ses lettres de noblesse* »¹⁰¹.

Aussi, l'État qui veut réduire son déficit public mise-t-il sur une gestion des agents publics avec des *strates* d'une entreprise, alors que les objectifs d'une entreprise sont différents de ceux d'un service public, même à caractère commercial. Donc, on peut aisément se poser la question de savoir, si l'objectif de réduction de déficit public est assimilable pour l'État à la notion de profit pour une société privée à but lucratif ou encore est-il pertinent pour les pouvoirs publics de faire des économies uniquement sur la dépense de personnel ?

Aujourd'hui, la maîtrise de la dépense publique est un dogme international. Si l'objectif est rationnel, les moyens pour l'atteindre le sont moins. En réalité, partout où se pose la question de la réduction de la dépense publique, la première des propositions politiques recommandées par les instances internationales, qui sont par ailleurs les créatrices et les promotrices des contraintes budgétaires et

¹⁰¹ Didier Jean-Pierre, « 1946-2006 : du statut des fonctionnaires à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique », Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 42, 16 Octobre 2006, 1241

financières, est celle de la restriction de l'accès aux emplois publics¹⁰², quand elles ne demandent pas purement et simplement la réduction drastique des effectifs. Une autre interrogation qui conviendrait d'émettre serait celle de savoir, s'il existe un lien entre l'endettement public de l'État, et le poids de la masse salariale des agents publics ?

Dès lors que la fonction publique de carrière est de plus en plus décriée, au profit d'une conception plus professionnelle, donc d'emploi, peut-on dire que la structuration carriériste de l'emploi public serait un facteur de l'accroissement de la dépense publique, contrairement à la vision de l'administration anglo-saxonne qui privilégie le recrutement à la profession ? Le but de l'étude est de questionner, de manière pertinente, les logiques comptables qui soutiennent la transformation de l'administration publique en général, et l'emploi public en particulier.

La France et le Gabon sont deux États à bien d'égards assez différents : l'un, pays développé, 6^{ème} puissance économique mondiale et très avancé, se retrouve aussi dans une quête perpétuelle de l'efficacité et de la performance de ses services publics, donc du rendement des administrations¹⁰³.

L'autre, le Gabon qui devrait mieux se porter du fait des facteurs endogènes favorables, n'a pas su transformer son tissu économique. Cette situation a maintenu l'État dans une posture inconfortable de principal pourvoyeur de l'emploi dans le pays. Ici, nous constatons que malgré tous les écarts macroéconomiques qui mettent les pays de notre étude dans des sphères différentes, ceux-ci se retrouvent face aux mêmes enjeux de réorganisation de l'État, et de son personnel ; en fait l'État veut une gestion efficiente de l'administration, ce qui veut dire « *optimiser les moyens (les ressources), consommés pour atteindre un résultat. L'efficience se mesurant par la*

¹⁰² Arrêté n°16/PM/MFPMSPRE du 15 mars 2018

¹⁰³ Décret n°46-1786 du 9 août 1946, créant le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en France

comparaison entre un résultat obtenu et les moyens engagés »¹⁰⁴. A partir de ces éléments problématiques qui constitueront la trame de notre analyse, un devoir de circonscription du sujet nous semble utile. Notre étude s'intéresse donc à la transformation de la fonction publique par « *l'argent et pour l'argent* »¹⁰⁵. Qu'il s'agisse des changements de management, d'une évolution juridique du statut vers le contrat, ou encore de la réduction des effectifs de la fonction publique. Toutes ces tentatives existent parce qu'il y a en amont, la question financière qui se pose.

C'est pourquoi, nous n'évoquerons pas la fonction publique sous l'aspect sociétal, c'est-à-dire sur le terrain de l'égalité entre les femmes et les hommes. En effet, c'est un sujet très important qui touche aussi bien, le Gabon que la France, où peuvent encore exister certaines résistances dans l'accès égalitaire aux plus importantes fonctions de directions, et dans le traitement salarial qui en dépend.

V) Méthodologie de la recherche

Si l'on s'accorde à dire que la démonstration scientifique repose sur l'efficacité de la méthode de recherche appliquée¹⁰⁶, c'est tout simplement parce qu'il n'y a pas de recherche sans méthode¹⁰⁷. Pour répondre aux exigences de notre sujet, nous avons opté, comme il convient, pour une étude comparative. En effet, le thème que nous traitons invite le concept d'administration publique comparée entre la France et le Gabon, car on observe depuis ces dernières années un certain mimétisme des modes de gestion de l'emploi public. La comparaison qui est une méthode d'apprentissage et de découverte conduit à l'analyse des similarités ou des divergences dans le but de faire progresser les connaissances administratives. L'étude comparée des structures, des fonctions et des comportements

¹⁰⁴ Inglebert Xavier « Manager avec la LOLF », Collection Réforme de l'État, p 307 Glossaire

¹⁰⁵ Pour nous, toutes les réformes de l'administration en général et de la fonction publique en particulier, ont pour véritables causes, le regard budgétaire qu'auront les pouvoirs publics sur la situation financière de l'État

¹⁰⁶ C.H MASSOSSO, « La déjudiciarisation de l'arbitrage OHADA » thèse, Perpignan janvier 2019, p, 25

¹⁰⁷ M BEAUD, L'art de la thèse, Paris, La découverte 2006, p 6

administratifs au-delà des frontières organisationnelles et culturelles, aide à améliorer la fiabilité et l'applicabilité des connaissances en matière d'administration publique¹⁰⁸. En comparant les résultats d'une vision dont, « *la politique dite de modernisation de l'administration [...], légitime tout à la fois un mouvement de banalisation voire de dévalorisation de la gestion publique* »¹⁰⁹.

La comparaison analytique à laquelle nous nous prêtons, trouvera tout son sens en convoquant aussi bien le langage juridique, politiste et budgétaire propre à chacun des États, tout en essayant de les croiser. Aussi nous paraît-il important de préciser que cette étude comparée n'est aucunement une analyse égalitaire entre ce qui se fait en France et au Gabon. Cette précision est importante dans la mesure où, notre étude s'est construite sur l'amorce *budgetariste* prise par les pouvoirs publics au Gabon, en matière d'orientation de l'emploi public, en se fondant sur la pratique française à cet effet. En effet, à partir du moment où la fonction publique gabonaise s'inspire des évolutions et des transformations françaises, nous avons voulu étudier la pertinence de ce mimétisme.

C'est pourquoi, il y aura l'observation quasi-exclusive des phénomènes budgétaires du Gabon dans la seconde partie de nos travaux, afin de nous épargner quelques critiques. Les concepts de la fonction publique et les notions des finances publiques seront non seulement à employer, mais surtout permettront de jauger l'applicabilité de ceux-ci au contexte gabonais. Ceci pour que nous puissions à la suite d'une analyse minutieusement conduite, être force de proposition surtout pour ce qui est de la réforme de la fonction publique au Gabon. Car, entre le procès du fonctionnarisme, et le dogme de l'efficacité des dépenses de fonctionnement, il y a une plus grande nécessité de protection, de sécurité, de santé et d'éducation.

¹⁰⁸ JREISAT Jamil, « *L'administration publique comparée et l'Afrique* », Revue internationale de sciences administratives, 2010, vol 76, p 645

¹⁰⁹ CAILLOSSE Jacques, « *Droit public-droit privé : sens et portée d'un partage académique* », AJDA, Dalloz, 1996, p 962

En France, la crise des gilets jaunes déclenchée début novembre 2018 a mis dans le cortège de ses revendications le besoin de plus de services publics de proximité, et au Gabon la bataille est la même. Comment être certain que la réduction seule des effectifs de fonctionnaires permettrait à l'État de répondre à une demande sociale de plus en plus exprimée ?

Pour nous, la conciliation entre une logique de rationalité des finances publiques et la poursuite de la satisfaction de l'intérêt général, passe nécessairement par une mise en œuvre des bonnes pratiques de lutte contre la corruption, le détournement de budgets, et en faveur de la bonne gouvernance.

Afin de pouvoir être utile, nous allons mener, une réflexion prospective sur le devenir possible d'un « *en même temps* », qui soit l'expression d'une volonté affirmée de transformation institutionnelle dans ses finalités et ses pratiques, tout en renforçant la justice sociale, dont l'écart devient de plus en plus inquiétant pour nos sociétés. Certes, c'est une réflexion difficile, mais le choix d'une méthode pour la guider est crucial¹¹⁰.

Nous avons dans cette étude opté pour un plan classique à deux parties, dont la première aura pour objectif de mettre en évidence les moyens mis en œuvre pour construire la transformation de la fonction publique en France et au Gabon (Partie I) et dans la seconde partie, il s'agira d'exposer les finalités de ces mesures, en mettant l'accent sur la conjugaison des deux facteurs de contraintes à la fois internes et externes, dont les buts semblent différents mais qui peuvent se rencontrer pour la préservation du modèle social et des exigences budgétaires de l'Etat (Partie II).

¹¹⁰ Futurs africains, Un guide pour les réflexions prospectives en Afrique, Futurs africains-Karthala-Furibles, 2001, p17

Partie I/ LES MOYENS DE LA TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN FRANCE ET AU GABON

En ce début de XXI^e siècle, la réforme de l'État et des services publics apparaît comme une préoccupation majeure des élites et à un degré moindre de l'opinion publique. Cette volonté de moderniser l'action publique n'est cependant pas une nouveauté¹¹¹

¹¹¹ Rojas Luc, « Henri Fayol et « l'industrialisation » de l'État, Dans Revue Française d'Histoire des Idées Politiques 2017/1 (n° 45), p, 165

S'il est quasiment acquis que la transformation de la fonction publique est une nécessité pour nos Etats, la question majeure qui se pose est celle de savoir comment il faut s'y prendre pour conduire au mieux des réformes indispensables ? C'est-à-dire, sur quels ressorts la fonction publique doit-elle s'appuyer pour connaître un renouveau au sein de nos Etats ?

Aujourd'hui les préconisations venues du secteur privé rencontrent parfois de résistances collaboratrices, qui comme le dit le sociologue Edgard Morin, « *face à l'accroissement de la technique, de la bureaucratisation au sein de l'administration comme dans les entreprises, de la tyrannie du profit, de l'efficacité, de la productivité, de rentabilité, de l'atomisation des individus que le développement technique et économique ne fait qu'accélérer, on constate dès que les individus résistent, se défendent, la société civile développe des contre-tendances* »¹¹².

Les contre-tendances seront ; soit de maintenir le modèle bureaucratique de la fonction publique, soit de le démanteler comme le préconise le New Public Management. En effet, face aux incertitudes de l'économie mondiale, aggravées par la crise sanitaire du *Covid-19* plongeant ainsi des économies moins structurées dans un marasme plus profond, au Gabon les prévisions de croissance seront nettement en baisse en 2021¹¹³. Il y a eu dans le passé l'exemple de la Grèce en

¹¹² Les Résistances collaboratrices, dans « *La vie Pour l'avenir du monde* », Ed Fayard, Pluriel Edgard Morin, sociologue, p 93

¹¹³ Rapport du FMI DEMANDE D'ACHAT AU TITRE DE L'INSTRUMENT DE FINANCEMENT RAPIDE, RAPPORT DES SERVICES DU FMI ET DECLARATION DE L'ADMINISTRATEUR POUR LE GABON, N°20/267 août 2020

Europe, un cas d'école puisqu'il est désormais acté que les Etats doivent tenir un certain niveau de solvabilité par une gestion budgétaire rigoureuse en maîtrisant la charge de l'emploi public.

Cette actualité qui a bouleversée l'histoire récente de l'économie postmoderne ne laissera pas insensible les pays tels que la France, qui a dû réagir rapidement en se dotant d'instruments de bonne gouvernance comme la RGPP qui a consacré dès 2008, la réorganisation des structures de l'administration, la diminution du nombre des fonctionnaires. Pour ce qui est des évolutions de la GRH publique, en quelque sorte, il faudrait que l'Etat se convertisse au culte à la performance, dans la mesure où « *la quête de la performance est un terrain particulièrement propice à l'analyse. Elle fait appel à des valeurs morales et à des normes socialement ancrées : fournir au nom du service public et de l'intérêt général des biens et des services qui satisfassent [...] mieux les besoins et les attentes des populations* »¹¹⁴

L'étude sur les moyens de la transformation de la fonction publique vise à clarifier les positions des uns et des autres dans l'idée convenue de réforme de l'emploi public. La transformation est devenue pour notre temps une expression savante, à laquelle on prête tout le génie de la politique¹¹⁵. La transformation est un discours qui convient au contexte actuel. En étudiant les moyens mis en œuvre pour rendre cette entreprise merveilleuse, nous voulons nous donner la possibilité de mieux cerner les contours d'une notion qui alimente des débats de Paris jusqu'à Libreville.

¹¹⁴ Gibert Patrick, & Thoening Jean-Claude « *La modernisation de l'Etat* », Classique jeunes économies, Paris 2020, p 117

¹¹⁵ Chevallier Jacques, Le regard de J. Chevallier dans Revue interdisciplinaire d'études juridiques de 2013, Vol 70 p 60, « *le Droit est-il la source, affluent, allusion ou aboutissement des changements sociaux ?* »

Les moyens se définissent comme la manière d’agir, donc du procédé qui permet de parvenir à une fin¹¹⁶. Il s’agit alors d’une notion purement méthodologique qui est conçue pour donner du sens à la mise en pratique d’une évolution, que les décideurs politiques entendent porter à l’attention des citoyens. Dans ce cas, le discours sur la réforme doit nécessairement coller à la méthode de sa mise en œuvre, l’ambition du politique étant de justifier à cette occasion, voire de démontrer le bien-fondé que sa démarche aura un écho. C’est-à-dire par l’effet de mise en comparaison, il faudra pointer du doigt les éléments dysfonctionnels sur les mécanismes de fonctionnements de la fonction publique. Dans cet élan, l’enjeu réformiste de l’Etat doit trouver sa légitimité dans un discours. Nous dirons même dans un double discours. Il y a celui d’un constat d’échec, celui qui reprouve une manière arriérée de méthodes comme stratégie mise en avant, et comme toute réforme est d’abord rédigée contre quelque chose¹¹⁷, le terreau favorable pour la conduire peut être, des événements spontanés, curieux et imprévus.¹¹⁸ Autrement dit, chaque fois que se produit un certain événement dans l’analyse, il le place idéalement dans une certaine case de la grille pour « *en déduire sa direction psychique, évolutive ou anti-évolutive ; si elle va vers le développement de concepts et de l’action efficace, ou si elle va vers la régression* »¹¹⁹. Ici, l’anti-évolution, celle qui transpire la régression ou même l’inertie, c’est d’une part, toutes les tares que l’on peut reconnaître à la bureaucratie. Le premier discours est celui de dire que la bureaucratie devient pesante, ce discours jette l’opprobre sur une réalité, un modèle d’organisation qui connaît évidemment une période d’incertitude et de turbulence. Aussi, à ce

¹¹⁶ Dictionnaire Larousse.fr

¹¹⁷ Mathieu Doat, Réformer l’administration échange avec le directeur de thèse...
Remarques pragmatiques sur « l’application » des textes juridiques

¹¹⁸ Exemple de la crise des gilets jaunes en France de la fin d’année 2018, événement imprévu, et imprévisible pour les pouvoirs publics, à l’issue duquel le gouvernement prendra un certain nombre de mesures pour le juguler.

¹¹⁹ Traduire l’expérience : le concept de transformation chez Bion et dans la théorie post-bionienne du champ analytique, Giuseppe Civitaresse, dans Revue française de psychanalyse 2018/5 (Vol. 82), pp 1327 à 1386

discours pessimiste, un second tient le relent prometteur d'une émergence espérée, et c'est sans aucun doute celui de la vision managériale à laquelle l'Etat doit se faire initier, sinon se convertir de force¹²⁰. C'est pourquoi dans un premier temps, il faut évoquer la transformation par le discours sur la crise bureaucratique de la fonction publique (Titre I), pour ensuite mettre en évidence le dogme managérial de la gestion du personnel publique (Titre II).

TITRE I/ LA TRANSFORMATION DU DISCOURS SUR LA BUREAUCRATIE

« Si j'ai entrepris de parler des racines de la bureaucratie, c'est qu'il est nécessaire, à mon avis, de piocher dans les profondeurs pour retrouver les causes les plus souterraines, les causes originelles de la bureaucratie, afin de voir

¹²⁰J. Jacques Rousseau plus un culte est mauvais plus il s'impose par la force

*comment et pourquoi ce fléau de la civilisation a grandi dans de si terrifiantes proportions »*¹²¹

Dans l’imaginaire collectif, le fonctionnaire est la personnification de la bureaucratie, il incarne le mieux l’appareil de l’Etat, ce qui est différemment apprécié tout au long de l’histoire. D’aucuns estiment que la bureaucratie renvoie à un système dans lequel le pouvoir d’Etat, l’administration exerce un contrôle total ou important sur la vie sociale¹²². Cette approche reprend quelques éléments de Michel Crozier lorsqu’il affirme que, la bureaucratie c’est le gouvernement par les « *bureaux* »¹²³, c’est-à-dire par un appareil d’État constitué de fonctionnaires nommés et non pas élus, organisés hiérarchiquement et dépendant d’une autorité souveraine.

Le pouvoir bureaucratique, dans ce sens, implique le règne de l’ordre et de la loi, mais, en même temps, un gouvernement sans la participation des citoyens, c’est d’ailleurs ce que pourfend le néolibéralisme, car « *la doxa néolibérale*

¹²¹ Deutscher Isaac, Hérichon Emmanuel. « *Les racines de la bureaucratie* ». In : L’Homme et la société, N. 14, 1969. Sociologie et socialisme. pp. 63.

Doi : 10.3406/homso.1969.1754

http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1969_num_14_1_1754

¹²² Définition du dictionnaire en administration, système dans lequel le pouvoir d’Etat, l’administration exerce un contrôle total ou important sur la vie sociale

¹²³ Michel Crozier, Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques du système d’organisation moderne et sur leurs relations en France avec le système social et culturel Ed le Seuil 1963

présente le respect de ces normes, règles et procédures bien particulières comme l'expression [...] de simples techniques »¹²⁴. Le terme en lui-même, évoque la domination du « bureau », de l'appareil, de quelque chose d'impersonnel et d'hostile, régissant la vie et régnant sur les êtres humains. Dans le langage courant, on parle également des bureaucrates inhumains à propos des hommes qui constituent cet appareil. Les êtres qui administrent l'Etat nous paraissent comme déshumanisés, comme de simples rouages de la machine. En d'autres termes, nous nous trouvons confrontés ici, de la manière la plus dense et la plus intense, avec le problème de la réification des rapports entre les êtres humains, de l'apparence de la vie dans les mécanismes et dans les choses¹²⁵. Dans son analyse, Max Weber prônait comme une réaction au capitalisme ce mode de gestion, qui à certains égards, permettait au citoyen usager de service public de se confronter à la seule règle de droit qui régirait ses rapports avec l'administration. Pour lui, le type le plus pur de domination légale est la domination par le moyen de la direction administrative bureaucratique¹²⁶. La crise de ce modèle est multiforme, parce que le problème posé par la bureaucratie ainsi comprise est celui d'un choix politique, celui de l'adhésion à un certain mode d'exercice de l'autorité publique, ou du refus de celui-ci¹²⁷. En plus d'être une crise politique, la bureaucratie semble amplifier des inégalités sociales.

¹²⁴ Hibou, Béatrice. « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain », Béatrice Hibou éd., *La bureaucratisation néolibérale*. La Découverte, 2013, pp, 7-20

¹²⁵ Deutscher Isaac, Hérichon Emmanuel. « *Les racines de la bureaucratie* ». In : L'Homme et la société, N. 14, 1969. Sociologie Et socialisme pp. 63-81. Doi : 10.3406/homso.1969.175 http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1969_num_14_1_1754

¹²⁶ Max WEBER (1864-1920) "La domination légale direction administrative bureaucratique"
Texte originalement paru dans *Économie et Société*
Œuvre posthume, 1921, p 11

¹²⁷ Michel Crozier, Le phénomène bureaucratique. Essai sur les Tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes Et sur leurs relations en France avec le système social et culturel cité par <https://www.universalis.fr/encyclopedie/bureaucratie/>

Car, du fait de sa rigidité, de son caractère généraliste dans tous les circuits qu'elle diffuse, la bureaucratie ne s'invente malheureusement pas en essayant de prendre en compte les besoins individuels de ceux qui la sollicitent. Le droit dans ce cadre s'érige tel un mur, au lieu d'être une porte.

Or, c'est le droit qui doit être le fondement sur lequel la bureaucratie doit satisfaire la demande sociale, et à ce propos, Jacques Chevalier estime que « *l'origine du droit se situe donc à première vue dans la sphère non-juridique : elle passe par un processus « politique » de transformations d'exigences sociales en normes juridiques* »¹²⁸. Nous comprenons que la bureaucratie correspond à une certaine idée de la politique sociale et économique d'un Etat, ou d'une région du monde. A ce niveau de notre analyse, la transformation de la fonction publique au regard de la crise bureaucratique passera nécessairement par la mise en exergue des difficultés que connaît aujourd'hui la fonction publique.

Ce que nous devons reconnaître, c'est que la fonction publique, que ce soit au Gabon ou en France, traverse de notre point de vue une crise structurelle et organisationnelle (chapitre I). Dès lors qu'il sera démontré que la fonction publique de nos deux Etats reste encore sous influence bureaucratique, la crise de l'emploi public devient une évidence, vu que ce modèle ne marche pas¹²⁹. C'est pourquoi, il y a un besoin de sa remise en cause. Concomitamment, le détricotage de la bureaucratie engendre une autre crise, qui est celle du statut de la fonction publique en tant que creuset du droit de l'emploi public. En effet, dans la mesure où la bureaucratie s'appuie sur des règles, donc sur le droit, l'incidence de la réforme de ce modèle, entraîne évidemment une réorganisation du statut de la fonction publique, dans une relation mutuelle d'obligations, entre la puissance publique et ses agents (Chapitre II).

¹²⁸ J Chevalier, le regard de Jacques Chevalier dans Revue interdisciplinaire d'études juridiques 2013, Vol 70, p 60 ;

¹²⁹ Une expression crue pour traduire l'élan réformiste administrativement

**CHAPITRE I/ UNE FONCTION PUBLIQUE ENTRE CRISE
STRUCTURELLE ET ORGANISATIONNELLE**

« *Le paradigme organisationnel a été construit à partir de sources variées. En tout premier lieu, les analyses de Max Weber* »¹³⁰

Les contextes de crises économiques se prêtent généralement à des remises en cause du statu quo. Cela est d'autant plus évident lorsque la crise ne se limite pas seulement à l'économie, mais touche aussi la sphère institutionnelle dans son ensemble et notamment le système politique, l'administration et leur rapport à la société¹³¹. La structure de la fonction publique est aujourd'hui de plus en plus sous le feu des critiques, une critique faite au carcan qu'est le statut de la fonction publique. Le statu quo comme on l'entend très souvent est un procès contre le modèle de gestion par l'administration publique de son personnel.

¹³⁰ Jacques Chevallier. « *La science administrative et le paradigme de l'action publique : Études en l'honneur de Gérard Timsit, Bruylant* », pp, 267-292, 2004, 2-8027-1939-4. fahal-01759958f

¹³¹ Calliope Spanou, « *La haute fonction publique hellénique : la permanence du provisoire* », dans *Revue française d'administration publique* 2014/3-4 (N° 151-152) <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-francaise-d-administration-publique-2014-3-page-645.htm?contenu=auteurs>

Il s'agit de fait d'une crise structurelle qui s'est traduite par la défaillance, voire la mise à la marge d'instruments, outils, et dispositifs¹³², qui soutiennent la logique bureaucratique de l'administration publique. A la crise structurelle (section 1), s'ajoute une crise organisationnelle qui se caractérise par une centralité, où la hiérarchisation est très importante. Celle-ci interpelle le fonctionnement dans la gestion des personnels dans le secteur public au sein de nos États (section 2). La fonction publique, comme organisation sociale du travail, n'échappe pas à cette critique. Les réformes que nous préconisons dans le cadre de cette étude ne sauraient faire fi d'un certain nombre d'observations devenues par la force du temps d'une telle urgence, qu'il convienne d'apporter quelques explications.

Section 1/ La remise en cause des structures fondamentales de la bureaucratie administrative

Dans le discours réformiste de l'administration, le néolibéralisme veut abattre le « *totem*¹³³ » que constitue le statut de la fonction publique. Ce texte qui se distingue du code du travail au sein de nos Etats est perçu, comme un obstacle à une transformation en profondeur de la fonction publique.

¹³² Quand l'État s'empare de la comptabilité privée Quels rôles pour les sciences de gestion ? Nicolas Praquin, Stéphane Lefrancq et Isabelle Chambost, dans *Revue française de gestion* 2014/8 (N° 245), pp 21 à 34. À son origine, au XIIe siècle, l'instrument est « l'objet fabriqué (outil, machine, appareil...) dont on se sert pour une opération » [1] L'ensemble des définitions provient de la section... et renvoie au fait d'instruire, « former l'esprit de quelqu'un par des préceptes, des leçons ». À la fin du XVe siècle, l'instrument est aussi la « personne ou chose qui sert à parvenir à quelque fin ». La notion d'outil revêt des sens identiques aux mêmes époques : il est à la fois « objet fabriqué qui sert pour faire un travail » (XIIe siècle) et « personne qui sert d'instrument, d'exécutant à une autre » (début du XVIe siècle). Le verbe outiller, également apparu au XIIe siècle, renvoie au fait de « fournir (à quelqu'un) les moyens matériels de faire quelque chose ». Le dispositif est une « partie d'un texte législatif qui statue impérativement » alors qu'à la fin du XVIIIe siècle, il est un « ensemble d'éléments ordonnés en vue d'une certaine fin ».

¹³³ S Freud dans son « totem et tabou » traduit l'idée d'une crainte du sacré, de ce qu'il est interdit de toucher, dans notre analyse, le statut de la fonction publique serait le « sacré » dont il faut s'éviter de porter, donc de réformer.

Sur ce terrain, s'affrontent politiques, hauts fonctionnaires et syndicats, ceux qui désireux de faire évoluer les normes militent pour plus de souplesse, tandis que les autres veulent préserver les acquis, ce qui s'apparente au choix d'un statu quo. Ce dispositif normatif est devenu pour les gouvernements, un verrou à faire sauter, au nom semble-t-il, de l'égalité et de la flexibilité. L'égalité ne signifie pas un rapprochement étroit entre le droit commun du travail et celui de la fonction publique, en faisant que le droit du travail absorbe complètement celui de la fonction publique. La remise en cause des structures fondamentales de notre bureaucratie administrative ne sera évoquée que par la critique acerbe contre les statuts de la fonction publique (paragraphe 1).

Cette crise en rapport avec la loi applicable aux agents de l'Etat, est pour le cas du Gabon, une crise des conditions de travail des fonctionnaires. Car, il n'est point besoin d'être un observateur attentif de notre société pour se rendre compte à quel point cette situation s'est aujourd'hui transformée, voire dégradée¹³⁴. La critique du statut qui en est faite, est aussi le résultat d'un émiettement des statuts dérogatoires (paragraphe 2), qui sont générateurs de droits et contribuent par la particularité qui s'en dégage, à alourdir le fonctionnement de l'administration.

Paragraphe 1/ La rigidité statutaire de la fonction publique

Un statut c'est, pour reprendre l'expression du philosophe du droit allemand Ihering, particulièrement pertinente, « *une situation juridiquement protégée* ». Pareille définition porte « *en elle-même la justification d'un statut pour les fonctionnaires puisqu'il s'agit de les protéger contre l'arbitraire et le favoritisme toujours possible du pouvoir politique, pour leurs permettre d'assumer leurs missions en dehors de toute pression, dans le seul souci de*

¹³⁴ David Kessler, « *Les grands serviteurs de l'État : une espèce en voie de disparition ?* », Le Seuil | « Pouvoirs » 2017/2 N° 161 | pages 97 à 108 ISSN 0152-0768 ISBN 9782021349108 Article disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2017-2-page-97.htm>

l'intérêt général »¹³⁵. Les personnes travaillant au sein des administrations publiques ne relèvent pas en principe du code de travail. Contrairement aux salariés du secteur privé, liés par un contrat avec leur employeur. La situation statutaire des fonctionnaires tient à la nature des fonctions qu'ils exercent¹³⁶. La particularité du statut de la fonction publique existe depuis l'idée très ancienne qui sépare le droit privé du droit public.

Selon Anthony Taillefait, le droit de la fonction publique « *repose sur le principe du séparatisme de la condition des fonctionnaires. Cette théorie fait de la fonction publique un domaine différentialiste. Elle postule de la soustraction au droit commun du travail, et repose sur un choix idéologique majeur qui est que l'intérêt général est intrinsèquement différent des intérêts privés divergents* ». En effet, poursuit-il, « *les intérêts privés sont soumis à cette idée que l'intérêt général, laquelle postule que la société n'est pas un donné, mais un construit. Il existe de la sorte, un droit de l'intérêt général, le droit administratif, dont le droit de la fonction publique est une branche* »¹³⁷. Cette dichotomie va conduire à créer un droit positif pour l'emploi public (A). Ce principe une fois posé, se heurte à une réalité qui ne fait que très peu allusion à la responsabilité individuelle du fonctionnaire (B). Car le statut est fondé sur la nature impersonnelle de la législation bureaucratique telle que conçue par Max Weber. Seule la norme dicte l'expression de l'organisation administrative, elle aiguille ses relations avec les agents, mais aussi avec les usagers qui sollicitent le service public.

A/ Le statut comme source du droit positif des fonctionnaires

Dès la III^e République, « *l'idée émergente d'un statut de la fonction publique visait à en afficher une conception d'ensemble : l'ambition était*

¹³⁵ Marcel Pochard, « *les 100 mots de la fonction publique* » 2011, p 5 Ed Que sais-je ? PUF

¹³⁶ Pourquoi un statut ? Un ciment juridique à l'épreuve du temps - 06/06/2013 <https://www.fonction-publique.gouv.fr/pourquoi-statut-ciment-juridique-a-lepreuve-temps>.

¹³⁷ Anthony TAILLEFAIT, Le statut de la fonction publique : protection et immobilisme, dans Administration & Education, 2019/3 N° 163, p 149-159, dans Cairn.info

d'unifier le droit applicable aux fonctionnaires en considération des exigences communes de tous les services publics ; en considération des besoins propres du service public »¹³⁸. Les fonctions publiques françaises et sa consœur gabonaise se caractérisent par des actes législatifs et réglementaires qui fondent leurs fonctionnements. Le statut de la fonction publique consacre à la fois les droits et les obligations du fonctionnaire.

Le statut moderne actuel qui est un tout, est un texte qui date en France de la période de l'après-guerre, et au Gabon il a été mis en place un statut des fonctionnaires dès les premières années de l'indépendance, avec pour mission de traduire une sorte de contrat entre l'Etat, puissance publique, et par ailleurs employeur, avec les agents qu'il recrute pour la pérennité et le développement de ses services.¹³⁹ Car, pour les deux États, la mise en œuvre des statuts dans la fonction publique, visait à se donner un cadre réglementaire et législatif de gestion de ses serviteurs. Au fil du temps, ce statut cristallise la critique, comme le dit ce célèbre proverbe français autre temps, autre mœurs¹⁴⁰, le discours qui idéalise le secteur privé comme étant le meilleur modèle de gestion de l'administration, fait du contrat l'alternative la plus crédible face au statut dans la fonction publique. Ce choix est porté avec l'idée selon laquelle, le statut de la fonction publique promeut le caractère très impersonnel du droit applicable (1), ce qui a le mérite de

¹³⁸ Fortier Charles, « La fonction publique française, le bateau ivre ? », dans *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?* Sous la direction de Charles Fortier, Ed, Dalloz p 1,

¹³⁹ Les statuts des deux fonctions publiques trouvent leur source dans un mouvement de refondation de ces deux Etats. Après le statut des fonctionnaires sous le Régime de Vichy de 1941, jugé très rigoureux, sera transformé en 1946 qui, sous la pression de CGT, sera un peu plus ouvert en accordant la liberté syndicale, le classement des fonctionnaires en catégorie (A, B, C, D) l'aboutissement le plus innovant sera la série des lois de 1982, 1983 et 1984 créant les trois versants de la fonction publique d'Etat, Hospitalière et Territoriale.

Au Gabon, le premier statut de la fonction publique est de 1961, il est une réplique du statut français de 1946, le fondement de ce statut est pour donner un cadre législatif au personnel d'un nouvel Etat indépendant

¹⁴⁰ Les mœurs changent d'une époque à une autre. Il fut un temps où le statut de la fonction publique faisait rêver à la fois les agents de l'Etat et ceux qui désiraient le devenir. Depuis ces 15 dernières années une entreprise de remise en cause progressive s'est installée sur les fondamentaux du statut des fonctionnaires.

conduire à l'exclusion d'une gestion individuelle de l'agent selon les critères nouveaux que sont la performance et la compétitivité (2).

1) Le statut comme vecteur du caractère impersonnel du droit applicable

La définition générale d'un statut renvoie à celle que donne le dictionnaire Larousse qui explique, qu'il s'agit d'un ensemble de dispositions législatives et réglementaires fixant les garanties fondamentales accordées au corps de fonctionnaires ou d'agents publics¹⁴¹. Plus spécialement, il s'agit du droit applicable aux fonctionnaires, il rassemble des règles générales qui déterminent les situations légales et réglementaires dans lesquelles se trouvent les fonctionnaires. Parce que l'Etat n'est pas un employeur comme les autres, « *il est exclu de faire peser sur lui les mêmes règles que celles qui pèsent sur l'employeur du secteur privé* »¹⁴². L'existence du statut consacre en effet, le refus de placer le fonctionnaire dans une relation contractuelle¹⁴³. Même si chez Serge Braudo, le statut comporte, « *une part contractuelle* »¹⁴⁴, tout en notant le caractère impersonnel des règles et l'objectivité dont elles doivent faire montre. En France, la loi n° 83-634 du juillet 1983 établit les bases juridiques au sein des trois versants de la fonction publique, en mettant en œuvre les conditions d'accès et de déroulement de la carrière des agents au sein de la fonction publique. A ce titre, les fonctionnaires de l'Etat tout comme ceux des différentes collectivités publiques sont liés à leur employeur statutairement ou contractuellement.

Cette situation met en évidence un contexte plus généraliste de la carrière des agents publics. L'essor du statut général de la fonction publique s'est construit

¹⁴¹ www.larousse.fr

¹⁴² Pochard Marcel « L'idéologie statutaire : les résistances à l'esprit de la réforme », dans Le Statut général des fonctionnaires : trente ans et après ? Op cit, p 15

¹⁴³ Pauliat Hélène « Dictionnaire de la fonction publique d'Etat et territoriale », Ed Le Moniteur, 2018, p 509

¹⁴⁴ Serge Braudo est conseiller honoraire à la Cour d'Appel de Versailles, il a défini ainsi le statut dans le dictionnaire du droit privé.

dès son origine sur l'impartialité et l'impersonnalité de ses dispositions à l'endroit d'une part des fonctionnaires, et d'autre part à l'égard des personnes qui incarnent le pouvoir de l'Etat. Nous savons tous qu'il est un principe cardinal en droit, qui veuille que la loi soit l'expression de la volonté générale et doit revêtir un caractère impersonnel.

Cependant, lorsqu'il s'agit d'une relation professionnelle, ou d'une organisation professionnelle, le contrat semble être le plus adapté dans ses finalités entre l'employé qui, dans notre contexte, est l'agent fonctionnaire et son administration d'origine. Au fil du temps, le législateur va insérer des dispositions complémentaires en France selon l'article 34 alinéas 10 de la Constitution¹⁴⁵, qui lui permette de légiférer sur les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civiles et militaires de l'Etat.

Ces modifications devenues récurrentes masquent une réalité : le statut de la fonction publique ne semble plus adapté dans le contexte actuel. C'est d'ailleurs dans ce sens, que la dernière loi sur la fonction publique¹⁴⁶, fait clairement le choix d'une volonté manifeste de transformer la structure managériale de l'administration publique. Car, dans son axe 2, le discours vise nettement à poser comme principe pour l'avenir, la notion du contrat dans les rapports entre l'administration et ses agents. La base statutaire sur laquelle les deux volontés se rencontraient devient de moins en moins utilisée, au profit d'une réalité contractuelle. Cette nouvelle acception, fait du statut de la fonction publique un mécanisme qui tombera en désuétude, face à la volonté ferme des pouvoirs publics de transformer le service public.

Le statut de la fonction publique en France comme au Gabon favorise une perception corporatiste de l'administration publique, ce qui a le mérite de rendre

¹⁴⁵ Article 34 al 10 de la Constitution de la V République en France

¹⁴⁶ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019, axe 2 du projet dit « Développer les leviers managériaux pour une action publique plus réactive et plus efficace » sur le site www.fonction-publique.fr

difficile toute tentative de transformation. Pour ce qui est du Gabon, les assouplissements statutaires datent de la fin des années 2010 avec la réforme de la fonction publique qui, dans un contexte de crise politique et sociale, conduira le gouvernement à préciser les avantages pécuniaires des agents de l'Etat¹⁴⁷.

Pour répondre à l'urgence, et dans ce contexte explosif, cette loi servira à adoucir les revendications, surtout celles de l'éducation nationale membre de la Conasysed¹⁴⁸. Ce qui est davantage sollicité en termes de travail, de performance et de rationalité ne trouve pas ses fondations dans le système bureaucratique dont le statut de la fonction publique reste l'un des principaux totems. Le statut de la fonction publique se distingue par la généralisation des principes cardinaux de la fonction publique, à savoir le caractère permanent du poste, la traçabilité d'une carrière allant dans le sens progressif, l'entrée par les concours, suivi d'une formation plus ou moins longue. Tout ceci montre que les fondements du statut sont, d'un point de vue global actuel, dépassés. On constate qu'une normalisation progressive du contrat au sein de l'État, au cours de la dernière partie du XXe siècle, entraîne une remise en cause de la norme de l'emploi statutaire¹⁴⁹, du fait que le statut de la fonction publique n'est pas un bloc, selon Marcel Pochard¹⁵⁰

2) L'exclusion d'une gestion individuelle de l'agent

Le propre même de la bureaucratie administrative, c'est d'inhiber l'individu comme agent administratif, dans la mesure où, le mot agent même renvoie à l'idée d'agencement et de mécanique. La globalisation qui y est prépondérante s'exprime principalement par la loi applicable. Sur ce champ, la coordination est

¹⁴⁷ Loi n°003-2014 du 21 août 2014 modifiant et supprimant certaines dispositions de la loi 001-2005 du 4 février 2005 portant statut de la fonction publique

¹⁴⁸ Convention nationale des syndicats du secteur de l'éducation, il s'agit la plus puissante organisation syndicale au Gabon, étant connue pour son radicalisme et sa capacité de mobilisation, cette convention syndicale est à l'initiative de plusieurs avancées sociales pour les fonctions de l'éducation nationale mais aussi pour toute l'administration publique.

¹⁴⁹ PEYRIN Aurélie, les recompositions des normes d'emploi public : genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française, *Revue française de socio-économie*, 2019/1/n°22, p 67

¹⁵⁰ Pochard Marcel, entretien sur le rapport du Conseil d'Etat en 2003, publié in AJDA 2003, p 516

quasi-parfaite, et rend impossible le traitement d'une situation administrative ou sociale, au cas par cas.

C'est d'ailleurs sur cette réalité que Max Weber théorise en disant que « *la personne de l'agent public qui obéit, n'obéit que comme membre du groupe et seulement au droit, comme membre de l'union, membre de la communauté, membre de l'Église, et dans un Etat, comme citoyen* »¹⁵¹. A travers cette conception, la gestion individuelle ne figurera pas dans un premier temps selon les termes du statut.

La fonction publique au Gabon, tout en restant dans les clous de la généralité de ses dispositions, va prendre par la suite comme en France, des actes réglementaires et législatifs pour construire tout autour une panoplie des statuts sectoriels aux différents domaines de l'administration. Cet émiettement statutaire va seulement se contenter d'apporter quelques avantages à ceux qui les ont, mais n'améliorera pas significativement la gestion individuelle de l'agent public.

Contrairement au contrat qui prône un engagement individuel dans la relation employeur et employé, le statut déroge à cette idée dans la mesure où le fonctionnaire n'est pas considéré en tant qu'individu seulement lorsque sa responsabilité de service est remise en cause. On peut alors dire que l'individualité du fonctionnaire n'existe pas au sens managérial, mais seulement dans le cadre de la responsabilité civile, administrative ou pénale. Les évolutions édictées par le new public management, tel que l'évaluation individuelle, ou la rémunération au mérite, semblent être des incantations au discours, car il faut reconnaître que le statut de la fonction publique n'est pas par essence un instrument managérial, mais bien un régulateur du fonctionnement de l'administration.

¹⁵¹ Max Weber, La domination légale à direction administrative bureaucratique, Economie & Société, œuvre posthume 1921, p 8

Les innovations issues du secteur privé sonnent peut-être bien, mais elles sont difficilement réalisables sur le fondement de ce texte. Même si ces dernières années, l'évaluation individuelle des agents puis de l'entretien individuel portaient à atténuer cette gestion déficitaire de la carrière des agents de l'Etat, il faut dire que cet exercice est périlleux, dans la mesure où le soupçon de subjectivité pourrait être imputé au responsable hiérarchique qui doit noter ses collaborateurs.

Dans le contexte gabonais, où le risque de clientélisme est élevé, ni l'entretien individuel, ni la notation des agents par leur hiérarchie ne garantissent l'efficacité de la gestion individuelle des parcours. Ce qu'il faut, c'est créer des missions spécifiques et des objectifs individuels assignés à chaque agent de l'Etat. L'atteinte de ces missions et objectifs connus préalablement, permettra qu'une prise en compte quasi-objective globale se dégage à la fin de chaque exercice professionnel annuel.

B) Le caractère abstrait de la responsabilité du fonctionnaire

En évoquant dans cette partie de notre développement la responsabilité du fonctionnaire, celle-ci ne s'entend pas au sens juridique du terme. C'est-à-dire qu'il s'agit de l'absence de prise en compte des initiatives individuelles. Ce point est très important en ce sens que la fonction publique dans ses principes intrinsèques, ne laisse que très peu de marge à l'improvisation voire au génie individuel. Le statut de la fonction publique et l'ensemble des textes qui viennent en dessous, ont une tendance prédictive des actes, et des réactions des agents publics. La loi ou les règlements rendent toujours prévisibles les actions de l'administration, ce qui n'est pas un défaut en soi, mais dans un contexte de plus en plus complexe, où l'utilisateur a besoin de trouver des réponses précises sur des cas pointilleux, l'agent fonctionnaire habitué à mimer ses actes se trouve dans l'embarras. C'est donc fort de ce constat que l'on peut dire qu'il y a au sein même du système bureaucratique de la fonction publique, un effet générateur d'une

irresponsabilité (1), qui favorise dans une mesure plus concrète le manque d'initiative individuelle dans le rendu du service (2).

1) L'irresponsabilité générée par la bureaucratie administrative

L'administration purement bureaucratique s'identifie par, « *la conformité aux actes, [...], par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent par son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés, par l'intensité et l'étendue de sa prestation, par la possibilité formellement universelle qu'elle a, à s'appliquer à toutes les tâches, perfectibles qu'elle est du point de vue purement technique afin d'atteindre le maximum de rendement* »¹⁵².

La prévisibilité des tâches et des actes issus des textes conduit à montrer que le fonctionnaire n'est qu'un exécutant. Dans ce concert où se mêle l'inertie, les tâches répétitives, monotones et mécaniques, la rigidité bureaucratique du fonctionnement de nos administrations ne sait pas répondre aux urgences cette irresponsabilité est organisée très tôt par Napoléon Ier, par ailleurs fondateur de la fonction publique.

La crise sanitaire mondiale est venue démontrer que ce modèle d'organisation administrative vit avec les défauts de son schéma. En effet, la lenteur dans la prise de décision, face à l'urgence, du fait des *strates* dans lesquelles les décideurs ont mis plus de temps avant de réagir, face à une menace invisible, la bureaucratie n'a pas permis de lever les doutes sur ses défauts. L'inattendue n'est donc pas une donnée prise en compte dans le dispositif de fonctionnement de nos administrations. L'irresponsabilité générée par la bureaucratie se cache alors derrière les excès de procédures, de la complexité des autorisations, ou de la multiplicité d'intervenants. Enfin, cette situation a le mérite

¹⁵² Max Weber, La domination légale à direction administrative bureaucratique, Economie & Société, œuvre posthume 1921, p 15

de brouiller la chaîne de commandement, ce qui dans le cas d'une erreur manifeste, pourra déboucher à une non-inculpation pour défaut de responsable identifiée.

C'est d'ailleurs dans ce sens qu'Edgard Morin estime que l'affaire dit du « sang contaminé » a mis en évidence une irresponsabilité généralisée au sein d'une énorme technobureaucratie médicale ¹⁵³ . Cette irresponsabilité bureaucratique est à la fois de nature organisationnelle, et même structurelle. Ceci débouchera sur une irresponsabilité individuelle au sens du manque d'initiative et de génie. Une fois que la bureaucratie fait face à ses propres turpitudes qui se manifestent en temps d'urgence et de crise, le mérite de celle-ci sera de globaliser la responsabilité administrative au sein de la haute fonction publique, avec la protection du pouvoir politique¹⁵⁴.

2) Du manque d'initiative individuelle

Comme nous l'avons dit précédemment, la fonction publique brille par une absence d'expression individuelle, du moins par le statut. Le génie humain est inhibé par la lourdeur administrative bureaucratique. Il faut dire que la fonction publique tire ses racines des dogmes d'obéissance de l'armée. La référence à la hiérarchie de façon systématique engendre pour le coup une dépréciation des qualités humaines ou intellectuelles des agents de l'Etat, même quand il s'agit de la haute fonction publique. La problématique du manque d'initiative individuelle n'est pas seulement une question des exécutants.

Le rapprochement incessant entre le secteur privé et le secteur public doit aussi aller dans le sens de la libération du génie. Au Gabon, plusieurs dossiers peinent à trouver solution faute de responsabilité des dirigeants. Nous avons des

¹⁵³ Edgard Morin, *Le sang contaminé*, Sociologie, Le Seuil « Point » p 426

¹⁵⁴ Ghislaine OTTENHEIMER, dans *les Intouchables, grandeur et décadence d'une caste : l'inspection des Finances*, Ed Albin Michel p, 26 qui parle d'un dosage politique qui influence la haute administration par le politique

cas récurrents des situations administratives des stagiaires et autres nouveaux ou anciens fonctionnaires qui n'avancent pas. Quasiment chaque année, et ce, depuis 2004 avec les mouvements de grève de l'éducation nationale, les différentes promotions sorties des grandes écoles publiques doivent user de force pour que les droits à la rémunération, à l'avancement, ou au reclassement leurs soient accordés.

L'initiative individuelle peut être perçue dans certaines situations pour le dirigeant comme une menace venant de ses subalternes. Ainsi, dans ce contexte de méfiance, le législateur veut conforter la place de la haute hiérarchie, en lui laissant le soin d'innover ou de maintenir le statu quo.

De notre point de vue, le statut de la fonction publique reste tout de même un garde-fou contre toute pression hiérarchique. Ce privilège a le mérite de faire en sorte que quoique l'on dise, le fonctionnaire gabonais tout comme le français se trouve protégé. Il s'agit là d'une protection sans équivalent dans le secteur privé. En effet, le secteur privé est vanté pour sa capacité à rendre de façon générale le côté corvéable, c'est-à-dire à permettre par la contrainte contractuelle aux employés d'aller jusqu'au bout de leurs efforts. Cependant, pour ce qui est des garanties et des libertés individuelles, le secteur public semble plus protecteur, ce qui nourrit le sens même de l'Etat de droit.

Paragraphe 2/ La crise de l'émiettement statutaire au sein de la fonction publique

En France comme au Gabon, les différentes fonctions publiques sont fondées sur le statut général des fonctionnaires. Ce grand texte à lui seul ne suffit malheureusement pas pour régir les différents secteurs de l'administration. De ce fait, le législateur ou l'exécutif a pris d'autres mesures en adoptant très souvent des statuts dérogatoires dans certains domaines dits « sensibles » de l'Etat. Le statut général des fonctionnaires, tout en étant la base juridique impériale sur

laquelle se fonde les droits et les obligations des agents publics, a engendré une bagatelle de statuts particuliers qui ont pour incidence la redéfinition sectorielle de la notion de corps (A), qui au sein de la fonction publique, nécessite une refonte en tant que modèle structurel de la fonction publique (B).

A) La notion de corps dans la fonction publique

Dans le déroulement de la carrière d'un agent public, en l'occurrence du fonctionnaire, la notion de corps relève d'un vocabulaire spécial. Ce concept mérite une attention particulière dans notre travail, parce qu'il s'agit d'une des notions encore indéboullonnables dans ce qui reste des conceptions françaises et gabonaises de la fonction publique. C'est pourquoi, il convient de définir la théorie de Corps ou de spécialisation (1), pour ensuite montrer comment celle-ci peut être le creuset d'inégalité entre différents secteurs de l'administration publique (2).

1) Définition de la notion de corps et de spécialisation

Dans son rapport public de 2003, le Conseil d'Etat estime qu'on parle de corps comme « *ossature mentale et technique* »¹⁵⁵ de la fonction publique. Au sens de l'article 3 du statut général de la fonction publique gabonaise, « *les activités d'intérêt général exercées par des agents publics sont regroupées en emplois. Les emplois sont créés et gérés conformément aux textes en vigueur, et identifiés par références à la catégorie, au corps et le cas échéant au grade minimum requis pour y accéder* »¹⁵⁶.

Dans le même sens, l'article 29 de la loi 84-16, portant statut des fonctionnaires de l'Etat dispose « *que les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories. Ces corps groupent les fonctionnaires soumis au*

¹⁵⁵ Conseil d'Etat, Rapport public, sur les perspectives de la fonction publique 2003, p 270

¹⁵⁶ Article 3 Statut général de la fonction publique gabonaise du 4 février 2005

même statut particulier, et ayant vocation aux mêmes grades »¹⁵⁷. Au regard de ces dispositions, la notion de corps est une notion de gestion, qui tient compte du parcours professionnel du fonctionnaire.

Car il s'agit de l'unité de base de la gestion de la carrière des agents statutaires de l'Etat. Les corps regroupent les fonctionnaires qui ont vocation à occuper les mêmes emplois, on parle ainsi de collège, ou d'organisme collectif. Les fonctionnaires d'un corps donné sont tous soumis à un même texte qui est très souvent un (statut particulier). Tout fonctionnaire appartient à un corps et est titulaire d'un grade¹⁵⁸, et chaque corps de fonctionnaires et d'officiers est un tout auquel correspondent les fonctions précises dans l'administration de l'État et auquel s'applique un seul statut¹⁵⁹.

C'est à la période révolutionnaire que nous devons l'apparition du concept de corps, notamment lorsque Napoléon réorganise la fonction publique dans le but de mettre en place des administrations puissantes, organisées et pyramidales¹⁶⁰. Cependant, si la vulgarisation de cette notion est bien connue en cette période, c'est dans le droit romain et à la théologie religieuse catholique que se trouvent les racines du corporatisme professionnel. Dans leur ouvrage, Dubar, Tripier et Boussard montrent l'origine religieuse des modèles professionnels¹⁶¹, qui a une organisation assez centralisée du pouvoir, même quand interviennent différentes sphères de compétences. L'État va s'en inspirer en veillant à ce que les particularités, y compris professionnelles, s'expriment au sein des corps qui seront

¹⁵⁷ Article 29 reprise par la loi du 20 avril 2016 portant statut dispositions statutaires relative à la fonction publique d'Etat

¹⁵⁸ Définition de Corps par le site www.fonction-publique.gouv.fr

¹⁵⁹ Voir CE, 4 juillet 1951 Rochefort : Rec. P 390

¹⁶⁰ Frédéric Colin « *Gestion des Ressources humaines dans la Fonction publique* », 2^{ième} édition Gualino, p 24

¹⁶¹ Claude Dubar, Pierre Tripier, Valérie Boussard « *Sociologie des professions* », Ed Armand Colin, « Chapitre 1^{er} la profession-corps : le modèle « catholique » des corps d'état », p 19 Edition Cairn 2015

pour l'occasion des lieux de modérations. Le Corps renvoie au domaine professionnel auquel se rattachera la carrière du fonctionnaire.

Au Gabon l'expression d'usage évoque l'administration d'origine du fonctionnaire, qui désigne l'administration qui a recruté pour la première fois l'agent lorsqu'il a intégré la fonction publique. En France « *l'esprit de corps est un des ciments de l'administration, [...] la surabondance de corps explique la rigidité de ses structures ; une cinquantaine de corps regroupe 70 % des effectifs* »¹⁶². Il est courant que l'on entende parler des grands corps que sont : les ponts et chaussée, du Conseil d'Etat, celui des mines, de la Cour des comptes, le corps préfectoral ou encore le corps diplomatique qui vient récemment d'être supprimé par décret¹⁶³.

Le corps sera pour le fonctionnaire le fil conducteur de sa carrière, il rassemble les agents soumis aux mêmes règles administratives, procédurales, sociales et financières. La principale conséquence de l'existence des corps au sein de la fonction publique est qu'ils créent un droit dérogatoire à côté des dispositions statutaires générales et impersonnelles. Pour ce qui est de la pratique gabonaise, certains statuts particuliers ont la force législative. C'est le cas par exemple de la loi n° 20/92 du 8 mars 1993 portant statut particulier des fonctionnaires du secteur de l'éducation, qui est arrivée longtemps après le décret du 20 août 1981 fixant les statuts particuliers des fonctionnaires de l'administration générale¹⁶⁴. Aussi, à l'analyse des nouvelles considérations managériales rapprochant l'emploi public du secteur privé, il n'est pas osé de dire que les corps au sein de la fonction

¹⁶² PLANTEY (A) et Marie-Cécile Traités, La fonction publique op cit, p 356

¹⁶³ Décret n°2022-561 du 16 avril 2022, portant application au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique, modifiant le décret n°69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires

¹⁶⁴ Décret n°863/PR/MFP fixant les statuts particuliers du secteur de l'administration générale.

Ce texte constitue une nomenclature des administrations relevant des ministères de : l'économie & finances, de la production, des travaux publics et de l'équipement, de la santé et du social, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, des personnels de commandements

publique sont une forme de conventions collectives ou accords de branches¹⁶⁵. Au-delà des aspects normatifs des statuts particuliers, l'incidence sociale qui en découle est une forte disparité de traitement pécuniaire entre agents pourtant émargeant tous au budget de l'Etat.

Enfin, nous retenons que le Corps « *est un ensemble dont l'unité et la cohérence sont assurés par la contrainte diffuse que représentent les traditions et les solidarités nées de l'exercice d'une même fonction et de l'appartenance à une même institution [...], un même groupe fortement uni par l'appartenance à une même communauté privilégiée et par un ensemble de traditions et d'images collectives* »¹⁶⁶.

2) Déploiement et inégalité entre différents corps

Le particularisme statutaire adossé à la législation de la fonction peut générer une part importante d'inégalité. La disparité de traitement, qui résulte des statuts particuliers et des statuts dérogatoires au sein de l'administration de l'Etat, n'est pas de nature à garantir le principe d'égalité de traitement entre tous les agents de l'Etat. Si les corps sont définis en fonction des particularités de certains emplois, ils demeurent néanmoins catégorisés selon les mêmes principes de classement (catégorie hiérarchique, grade et échelon).

Au Gabon par exemple, lorsque le Président avait émis le vœu d'une politique égalitaire dans le traitement des fonctionnaires, c'était une manière de réduire l'écart entre les avantages perçus par des fonctionnaires des régies financières, et ceux du reste de l'administration publique. Ce projet visait à faire en sorte qu'à diplôme égal, traitement salarial égal. Cette mesure salutaire va rencontrer une farouche opposition de la part des administrations des Impôts, de la Douane, et du

¹⁶⁵ Une convention collective est un accord conclu entre un employeur ou groupement d'employeurs avec des organisations syndicales représentatives des salariés. Son objet consiste à déterminer le statut collectif des salariés mais aussi à régir la relation salarié/ employeur. En somme, il s'agit d'un accord qui vient compléter la législation du travail.

¹⁶⁶ Marie-Christine Kessler, « *Le Conseil d'Etat* », Paris, Presses de la FNSP, 1968, p 16 et 226

Trésor (Régies financières). Il faut dire que ces directions générales et bien plus encore qui relèvent du ministère de l'Économie et des Finances ont pris l'habitude de s'enrichir en se servant de la tolérance du pouvoir, grâce notamment à une parafiscalité devenue très nocive pour l'économie du pays.

En France, récemment, les juges du Conseil d'Etat ont admis qu'il pouvait y avoir une disparité de traitement des agents de l'Etat d'un même corps lorsqu'il s'agit d'une fusion de corps. En clair, les fonctionnaires de l'ancien corps d'inspecteurs des affaires maritimes ont intégré à la faveur du décret 17 juillet 2018 le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat par une fusion, tout en conservant les avantages indemnitaires. Le juge a estimé, à la suite d'une requête introduite par la CGT pour rupture d'égalité de traitement, que les anciens inspecteurs des affaires maritimes peuvent conserver leurs avantages à titre transitoire et dérogatoire dans le cadre de la fusion des corps.¹⁶⁷ Les inégalités naissent de ces décrets particuliers qui procurent aux uns des avantages, quand d'autres agents, dans des situations parfois similaires, n'évoluent pas ou n'y ont tout simplement pas accès.

B) Construire une refonte structurelle du modèle de la fonction publique

L'enjeu consiste ici à faire naître pour un État comme le Gabon, la volonté de construire une administration qui s'adapte le mieux aux défis de notre siècle. Ce siècle des crises et des incertitudes ne saurait s'accommoder à des solutions passées, même quand celles-ci ont fait leurs preuves.

L'administration dans son ensemble migre peu à peu vers le secteur privé, alors que les données de la fonction publique restent les mêmes. C'est pourquoi, il y a le besoin de réévaluer le système de corps et de grades (1), puis, de prendre

¹⁶⁷ Arrêt n°424391, du Conseil d'Etat réuni en 2^{ème} et 7^{ème} Chambres, du 06 novembre 2019
Egalité entre agent d'un même corps : l'intérêt général qui attache à la fusion des corps justifie des différenciations indemnitaires

l'ambitieuse législation sur l'adéquation entre le niveau réel de formation et l'accès à des emplois publics (2).

1) La réévaluation du système de corps et de grades

L'évolution la plus remarquable en ce qui concerne les corps au sein de la fonction publique, est celle qui consiste à réduire leur nombre. En effet, cette politique, voulue depuis 2005 en France, n'a pas encore porté le fruit de tous les résultats escomptés.

Nous convenons que les corps et les grades sont nécessaires dans la mesure où ils sont utiles pour constituer une base à la fixation des valeurs et d'une culture professionnelle spécifique, isolée de la sphère « *marchande* », à vocation commerciale. Les agents conçoivent leur fonction comme basée sur des grandes valeurs propres au service public¹⁶⁸. Ce mérite ainsi reconnu, ne doit pas empêcher la volonté de faire évoluer le système.

Il est encore considéré que le nombre de corps présents au sein de la fonction publique est énorme. Le processus de fusion entamé depuis 2005 avec pour objectif de réduction équivalent à 230 corps en 2018 ne fut pas atteint.

Puisque cet objectif ne fait l'objet d'aucune publication officielle des pouvoirs publics, il faut toutefois noter, qu'une cadence de fusion des corps au sein de la fonction publique s'est observée jusqu'en 2017. Réduire le nombre de corps permet la lisibilité sur la mobilité au sein de la fonction publique, et limite l'impact négatif que peut avoir les mises à disposition au sein de l'administration.

Au Gabon, une série de décrets pris le 20 août 1981 sont des actes fondateurs de l'architecture administrative et juridique de la fonction publique, en ce qu'ils permettent de décliner la construction des corps au sein de

¹⁶⁸ Frédéric Colin, « Gestion des ressources humaines dans la fonction publique », op cit, p 28

l'administration selon les métiers propres à chaque secteur de l'administration¹⁶⁹. A travers ces textes, nous constatons que la fonction publique civile gabonaise comprend en son sein près de 147 corps de fonctionnaires, lorsque l'on sait que le Gabon est classé en bonne figure des fonctions publiques d'Afrique francophone les plus importantes¹⁷⁰, avec près de 102 523 fonctionnaires¹⁷¹.

Ce que nous pouvons tirer comme conséquence de ces chiffres, c'est que la fonction publique gabonaise héberge en moyenne à peu près 697,43 agents par corps. Si nous convenons que la fonction publique gabonaise est pléthorique au regard de sa population globale, soit 1.800.000 habitants, le problème qui existe aujourd'hui est celui de faire évoluer ses principes d'accueils statutaires.

2) Vers une mise en adéquation entre niveau de formation dans l'accès au grade

En France comme au Gabon, le chômage de masse lié à la déstructuration du tissu industriel. La particularité du Gabon, est le déficit d'initiative privée en matière économique pouvant soutenir l'employabilité. La conséquence de ces maux observés, conduit de plus en plus les jeunes à durer longtemps dans les cursus universitaires, caressant ainsi l'idée que plus on se fait former, mieux on garantit ses chances de décrocher un emploi au sein de l'administration.

¹⁶⁹ Décrets :

N° 860/PR/MFP portant statut particulier des fonctionnaires du secteur économique et financière

N° 861/ PR/MFP portant statut particulier des fonctionnaires du secteur de production

N°862/ PR/ MFP portant statut particulier des fonctionnaires des infrastructures, de l'Equipement

N° 863/ PR/MFP portant statut particulier des fonctionnaires de l'administration générale

N° 864/ PR/ MFP portant statut particulier des fonctionnaires des transports

N° 866/ PR/MES/MFP portant statut particulier des fonctionnaires de l'enseignement supérieur

N° 867/ PR/MFP portant statut particulier des fonctionnaires du secteur sanitaire et sociale

¹⁷⁰ www.mays-mouissi.com/2016/02/01/afrique-effectifs-masse-salariale-saliare-moyen-des-fonctionnaires

Site d'analyse économique & financière, consulté le 07/08/2020

¹⁷¹ www.union-sonapresse.com/gabon-économie-fonction publique-encore-des-effectifs-en-moins

Grand quotient national, dans sa parution du 23 juillet 2020, article de Maxime Serge Mihindou

Le phénomène de la surqualification est devenu si important qu'il nécessite l'élaboration d'une architecture de qualification qui tienne compte de cette réalité. C'est pourquoi nous proposons aux pouvoirs publics d'harmoniser le niveau moyen de diplômes pour occuper les emplois au sein de la fonction publique. En effet, en adoptant le système LMD dans le parcours universitaire¹⁷², l'antériorité des appellations des diplômes devient non seulement caduque mais surtout inopérante. Aujourd'hui, nous constatons que les diplômes demandés pour les emplois de catégories inférieures de types C et B 2 ne correspondent aucunement aux réalités.

Les exemples sont légion pour les emplois d'exécution ouverts aux personnes sans qualification, nous voyons des candidats avec des diplômes supérieurs venir concourir. Au Gabon, il existe trois catégories (A, B et C), les deux premières comportent deux hiérarchies chacune (A1, A2 et B1, B2) et la dernière n'a qu'une seule (C). Ainsi, l'on pourrait désormais concevoir la grille catégorielle de la manière suivante :

- **A1+** qui tient compte à la fois du niveau Bac+8 et d'une expérience avérée de 5 à 10 ans dans un domaine très technique. Ce serait par exemple l'occasion de puiser en son sein des cadres compétents, à moralité exemplaire pour leur confier des postes de présidences d'institutions et de dirigeants de la haute administration. Il s'agit de la catégorie des fonctionnaires hors hiérarchie, dans laquelle se trouveront les Professeurs agrégés, des personnes qui ont une notoriété dans leur domaine et ceux qui remplissent la condition de temporalité et d'expérience productive en ayant parfois occupé des postes inférieurs précédemment.
- **A1**, catégorie qui s'adressera aux détenteurs d'une formation supérieure ou égale à Bac+ 7. Cette hiérarchie aura pour le besoin de la cause, des agents

¹⁷² Décret n° 340/ PR/MENESTFRSCJS du 28 février 2013

admis aux fonctions de conceptions, d'encadrement et de direction ou d'enseignement supérieur pour tout corps de métiers autre que la médecine. Cette proposition se justifie par le fait qu'un contingent considérable de jeunes accède facilement à ces niveaux d'études, mais aussi parce que la concurrence et la compétition à plus de technicité ne favorisent plus la prise en compte du niveau bac+5. Aussi, nous retiendrons le niveau Bac+7 et au-delà, et nous admettrons que les concours d'accès aux écoles supérieures de l'administration comme l'ENA en France et au Gabon, ou l'école de la Magistrature, ou encore l'IEF¹⁷³ seront ouverts aux candidats ayant un niveau Bac+5 et qui suivront deux années de formation, ce qui fera d'eux des personnes qualifiées à un niveau de Bac+7 in fine. C'est la catégorie des hauts fonctionnaires, qui peuvent aussi prétendre aux fonctions de conception, d'encadrement et de directions dans les domaines à forte technicité. Ils pourront aussi assister les agents de la catégorie A1+.

- **B**, catégorie qui regrouperait les personnes détentrices d'un diplôme allant de Bac+3 à Bac+5, faisant d'eux des fonctionnaires agents de maîtrise. Cette évolution est courante depuis un certain temps au sein des entreprises privées. En effet, en 2015 près de 25% des lauréats aux concours administratifs avaient au moins un niveau Bac+4, ceci montre bien que nous sommes en pleine inflation des surdiplômés face aux carrières dans le secteur public. C'est une fonction d'application au sein de l'administration. Face au phénomène de surdiplômés et au problème de la restriction de l'accès aux emplois publics, il faut faire le choix de rehausser les critères académiques pour accéder à un concours ouvert aux postes de la fonction publique selon la nouvelle lecture que nous proposons.

¹⁷³ Institut de l'Economie et des Finances, au Gabon qui forme les hauts fonctionnaires pour les métiers de l'économie et des finances, il s'agit d'un pôle régional d'excellence ouvert aux candidats de la zone CEMAC
(Communauté Economie des Etats de l'Afrique centrale)

- C, c'est une catégorie qui s'ouvrira aux candidats ayant des qualifications comprises entre le niveau Bac et BTS. Nous serons ici dans une fonction d'exécution. De même, il doit s'agir d'une employabilité de plus contractuelle, et non statutaire à l'exception des métiers de la santé, de l'éducation, de la sécurité et de la défense.

La perspective prise par cette nouvelle formulation des catégories tient compte du contexte actuel qui malheureusement va s'aggraver avec le temps. Contexte qui est marqué par la conjoncture économique favorisant de fait cette transformation. Les jeunes mettent de plus en plus de temps dans les formations, non pas parce qu'ils désirent poursuivre des études approfondies, mais bien parce qu'ils préfèrent rester sur les bancs des écoles le plus longtemps possible, par faute de débouchés professionnels.

Dans un système scolaire et universitaire qui brille par une absence de créativité, à la suite de la mal gouvernance, le Gabon est aujourd'hui un pays qui n'offre pas réellement des perspectives lisibles pour l'emploi des contingents de diplômés qui sortent des centres de formations spécialisés, des universités et des grandes écoles. La politique d'insertion professionnelle ne fonctionnant pas efficacement, à telle enseigne qu'il est très difficile de former ceux qui sortent du circuit scolaire sans diplôme¹⁷⁴. A cet effet, nous estimons que les personnes qui auront le BEP, le CAP ou le BEPC et le CEP en France et au Gabon ne pourront plus intégrer la fonction publique, puisque par la force des choses, la fonction publique devient de moins en moins accessible avec ces diplômes qui sont par ailleurs acquis par des mineurs qui ne peuvent pas encore travailler.

L'ancien référentiel de niveau scolaire est désormais dépassé. Non seulement ces niveaux d'études sont facilement atteignables de nos jours, mais aussi surtout,

¹⁷⁴ Aujourd'hui, le système scolaire et universitaire gabonais se constitue en fabrique des chômeurs, faute de perspectives

ils n'enregistrent que des élèves en très jeune âge. Or, il est admis dans nos deux Etats que le travail et la traite des enfants sont proscrits¹⁷⁵.

Cette proposition trouve tout son sens puisqu'elle garantit l'égalité républicaine qui fait du mérite l'élément central dans l'accès aux emplois et aux dignités publics¹⁷⁶. Ce qui veut dire, qu'en partant du bas de l'échelle, un agent public pourra gravir tous les échelons pour atteindre le sommet à la faveur de passerelles des formations et autres stages de perfectionnement où le besoin sera. En principe, nous voulons promouvoir une certaine idée de l'Etat qui offre à tous ses citoyens les mêmes chances de progresser dans sa vie professionnelle. C'est aussi là, une réponse à l'égalité des chances.

Section 2/ La crise fonctionnelle de la fonction publique

Le Gabon ne découvre que récemment les solutions du New public management. Car ce discours promu par des partenaires internationaux, notamment des bailleurs de fonds, n'a pas encore véritablement pris le contrôle de modèle organisationnel de l'administration publique. Nous pouvons donc dire, que nous sommes à des degrés divers, voire à des intentions politiques à ce sujet. Cependant, le constat d'une crise organisationnelle au sein même de la fonction publique est patent. Cet état de fait se matérialise entre autres par une centralité encore très importante du pouvoir décisionnel (paragraphe 1), qui en plus de la gestion pyramidale, comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, fait apparaître des limites, notamment face à des urgences. On peut aussi constater que, la centralité décisionnelle qui s'apparente à un déficit managérial est consécutive à une crise du modèle politique de la fonction publique (paragraphe 2).

¹⁷⁵ Article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, ratifiée par plus de 143 pays dont la France (1990) et le Gabon (1994)

¹⁷⁶ Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789

Paragraphe 1 / La critique de la centralité décisionnelle

L'existence de la crise du modèle central dans la prise des décisions et autres actes de gestion de la fonction publique est aussi bien présente au Gabon qu'en France. En effet, la hiérarchisation en tant que système exclusif d'organisation au sein de l'administration publique se heurte à une résistance de la part de l'opinion qui y voit, une petite élite déconnectée de la réalité ayant pris le contrôle de l'appareil d'Etat, et pour les syndicats un groupuscule à la légitimité illisible pour imposer les réformes contre leur gré. Tout ceci, installe un climat de défiance vis-à-vis de l'autorité qui, selon notre analyse, laisse place au phénomène du jacobinisme¹⁷⁷. Pour étayer notre propos, il sera mis en évidence les deux aspects par lesquels se manifestent la rigidité de la fonction publique à travers, d'une part, une centralité administrative (A), qui succède, dans une triste, à réalité la centralité politique comme c'est le cas aujourd'hui au Gabon (B).

A) Centralité administrative au sein de la fonction publique

La centralité administrative est ce qui renvoie à la centralisation du pouvoir politique et administratif. C'est une conception napoléonienne d'organisation, comme l'a dit Jean Tulard : « *c'est gouverner tout le territoire avec Paris comme étant le centre d'impulsion. Ce mouvement est une réaction contre les privilèges de la province* »¹⁷⁸, comme le fait pour l'administration centrale publique d'avoir pour système de gestion et de management une conception verticale de l'autorité et du centre de décision.

C'est pourquoi, tout en mettant en exergue la traditionnelle notion de la hiérarchisation de la fonction publique (1), nous ferons état de la critique de cette verticalité managériale (2).

¹⁷⁷ Conception d'une tradition très centraliste du pouvoir ;

¹⁷⁸ Tulard Jean, *Napoléon et 40 millions de sujets. La centralisation et le premier empire*. Taillandier, « Bibliothèque napoléonienne », 2014, ISBN : 9791021001473. URL : <https://www.cairn.info/napoleon-et-quarante-millions-de-sujets--9791021001473.htm>, pp 15-18

1- La hiérarchisation dans la fonction publique

Le constat que le fonctionnement de l'emploi public en France est très marqué par un centralisme est un fait, même si ces dernières années la déconcentration et la décentralisation tendent à redonner la main au niveau local pour le recrutement des agents, surtout les contractuels. Ce centralisme, qui cherche des alternatives au sein de l'appareil administratif de l'Etat, ne parvient toujours pas à convaincre.

Ainsi, dans une critique contre le modèle jacobin de l'organisation administrative, Sébastien Laye estime que « *nous étions, conditionnés par quatre siècles de centralisation et de culture du chef miraculeux, et que nous avons fait de nos citoyens des anecdotes et de nos territoires de simples décors* »¹⁷⁹. Le principe de la hiérarchisation au sein de la fonction publique est très ancien, et comme nous l'avons précédemment énoncé, c'est un modèle de la fonction publique qui puisait une partie importante de ses racines des idées militaires de Bonaparte. La hiérarchie au sein de la fonction publique est consacrée par les textes. Le principe est posé par l'article 28 de la loi Le Pors du 13 juillet 1983, lorsqu'il est explicitement disposé que « *tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique* »¹⁸⁰. Quant à la loi gabonaise, elle fait mention « *d'une obligation d'obéissance aux ordres hiérarchiques, qu'il s'agisse des prescriptions générales ou des ordres individuels écrits, sauf s'ils sont contraires à la loi, à l'éthique ou à la déontologie* »¹⁸¹.

¹⁷⁹ Sébastien Laye, article paru dans le Figaro.fr, figaro vox/Tribune le 21 novembre 2017 à 17h 44, consulté le 26 septembre 2020, auteurs Anne Borriello, François Vigne, Sébastien Laye, Sébastien Véron, Jean Pierre Gorges, Jacques Condat, Florent Gauthier, et Mathilde Iclanzan Titre de l'article, Pour une France prospère, finissons-en avec l'Etat jacobin

¹⁸⁰ Titre 1er, article 28 de la n°83 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

¹⁸¹ Titre 3, article 43 de la loi n°001/2005 du 4 février 2005 portant Statut général de la fonction publique gabonaise

Le principe du respect de la hiérarchie est commun à toute organisation de type d'activités sociale et professionnelle comme l'est l'administration publique, et à cet effet, la fonction publique n'y échappe pas. Ce principe doit son importance au sein d'une fonction publique de carrière, en ce sens qu'il permet d'atteindre deux objectifs essentiels. D'une part, il sert à mieux organiser le service public, en mettant chaque agent public à la place qui est la sienne au sein d'un organigramme. Ensuite, la notion hiérarchique donne du sens au fonctionnement dans un service d'autre part, puisqu'il est clairement établi que le respect hiérarchique est une obligation pour tout agent public.

Pour le fonctionnaire, dès le début de sa carrière au sein d'une administration publique, le principe hiérarchique s'imposera à lui sans négociation, et dans le respect scrupuleux de cette notion de base. La hiérarchisation de la fonction publique fait intervenir ce qui est convenu d'appeler les « *valeurs du serviteur de l'Etat* » que sont : la loyauté, la fidélité et l'intégrité, qui évoquent l'idée d'un entier dévouement de l'agent public à l'égard de l'Etat dans l'accomplissement de ses missions.

Ainsi, le fonctionnaire se trouve, par son emploi dans une situation de réquisition consentie¹⁸² à un devoir d'obéissance à son supérieur hiérarchique, qui incarne de ce fait la puissance publique qu'il sert. L'obéissance hiérarchique qui est une obligation statutaire, aussi bien en France qu'au Gabon, peut conduire à une faute professionnelle pour l'agent qui l'enfreint¹⁸³. Le danger dans la mise en œuvre des consignes du supérieur hiérarchique, est celui de pouvoir trouver un équilibre entre l'intérêt du service, qui est le principal objectif poursuivi, et celui des usagers, et donc savoir mettre de côté l'intérêt personnel du responsable administratif. Nous constatons qu'il y a au-delà du respect du principe

¹⁸² Selon le lexique juridique Dalloz, la réquisition est un procédé permettant à l'Administration moyennant indemnisation, de contraindre les particuliers à lui accorder leurs services (...)

¹⁸³ CE arrêt Giraud du 5 mai 1911.

hiérarchique, la montée d'une critique à l'endroit de ce fonctionnement pyramidal de l'administration.

2- La critique de la verticalité administrative

Le legs de la culture militaire qu'a héritée la fonction publique française ne nous paraît plus nécessairement adaptée à notre contexte. C'est pourquoi, il convient d'évoquer quelques aménagements qui permettront une compréhension concertée des décisions et des orientations au sein de l'appareil de l'Etat. Ici, le principe hiérarchique s'entend comme une notion doublement nécessaire, à la fois pour le besoin d'une administration mieux organisée, mais aussi pour un fonctionnement optimal de celle-ci. Cependant, force est de constater que l'architecture pyramidale sur laquelle est bâtie la fonction publique pose de plus en plus question.

Il y a une fracture entre l'élite qui est au sommet de l'administration publique et les fonctionnaires que l'on voit au quotidien. Ce propos ne vise pas à s'attaquer aux élites, mais il essaie d'en favoriser une conjonction avec ceux qu'ils conduisent dans leur fonction de direction. La verticalité administrative n'est plus nécessaire à l'air du tout numérique.

La verticalité administrative peut se traduire par le fait que l'administration même, lorsqu'elle est déconcentrée, doit toujours se référer à l'autorité centrale pour traiter toutes les questions quotidiennes que se posent les usagers. Mais aussi pour l'Etat, il est un système de contrôle absolu de l'administration et des agents publics, en se laissant le droit de décider unilatéralement de tout.

Au Gabon par exemple, il est difficilement admis qu'un acte de gestion de la carrière d'un agent public puisse être signé à son lieu d'affectation ou dans les environs si celui-ci exerce sa fonction en province¹⁸⁴. Ainsi, plusieurs agents de

¹⁸⁴ Tous les actes de gestion des carrières des agents publics gabonais se font traiter exclusivement à Libreville, car la déconcentration administrative n'implique pas ce champ de l'action publique.

l'Etat sont encore obligés d'effectuer un déplacement express à Libreville pour voir l'avancement de leurs situations administratives et financières. Cet état de fait empêche l'essor de la fonction publique.

Car, la vraie force dans la gestion aujourd'hui, en France, en Europe, c'est l'énergie émanant de la base,¹⁸⁵ ce qui veut dire qu'il serait extrêmement difficile d'ignorer la base qui travaille dur, et qui a besoin d'être entendue. Le format vertical et pyramidal de la gestion administrative arrive inéluctablement à bout de souffle. Il paraît plus évident que les femmes et hommes du service public qui participent à l'élaboration des réformes puissent les appliquer sans ombrage au quotidien. La collégialité, ou l'intervention collective, peut servir de vivier pour la créativité au sein de l'administration publique qui a parfois arrêté de se repenser. Dans une volonté de modernisation et d'efficacité, l'administration devra, pour notre part, développer un double dialogue intense.

D'abord en donnant plus la parole et l'écoute à ses agents, mais aussi en échangeant de manière fluide avec les administrés. Ce travail collaboratif doit s'inscrire dans une volonté de faire évoluer la pratique administrative dans nos pays. Le centralisme brut est un frein non-négligeable à la prise d'initiative. La culture du chef doit laisser la place à une culture collective avec pour objectif l'atteinte des missions du service public qui satisfassent l'intérêt général. C'est parce que nous savons que la bureaucratie se nourrit de cette conception du fonctionnariat, qu'il est nécessaire de la réformer.

La déconcentration ne peut se contenter de nos jours de simples contrôles des services de l'Etat, ni de prises de contact protocolaires à l'occasion d'installation de nouveaux dirigeants lors des prises de fonctions. La déconcentration doit permettre aux services de l'Etat de mieux assurer la gestion administrative des

¹⁸⁵ Sébastien Laye, article paru dans le Figaro.fr, figarovox/Tribune le 21 novembre 2017 à 17h 44, consulté le 26 septembre 2020, auteurs Anne Borriello, François Vigne, Sébastien Laye, Sébastien Véron, Jean Pierre Gorges, Jacques Condat, Florent Gauthier, et Mathilde Iclanzan

agents et des usagers. Contrairement à ce qui se fait au Gabon, les gouverneurs, les préfets et les sous-préfets doivent être investis dans cette mission.

B) Centralité politico-administrative : les excès du formalisme

Si nous avons constaté que la centralité administrative conduisait rarement à de meilleurs résultats, c'est parce qu'ils étaient fortement tributaires des choix et de l'idéologie politique dominante de l'État¹⁸⁶. S'il y a bien une chose qui soit la mieux partagée au sein de la fonction publique française et gabonaise, c'est bien celle de l'excès de formalisme, communément qualifié de lourdeur administrative (1). La lourdeur administrative est l'une des causes de la critique de l'administration. Cet excès de formalisme peut être résolu par un croisement des fichiers (2) numériques, pour essayer de sortir l'administration de cette inertie.

1) La lenteur et lourdeur administratives

Le mot bureaucratie effraie, inquiète même, on n'aime pas la bureaucratie, on critique la paperasserie, le formalisme lent et lourd bref¹⁸⁷. C'est une réputation qui colle à la peau du système francophone de l'administration publique, car très souvent, la sollicitation importante des services publics engendre un cumul des dossiers à traiter, ce qui favorise, les procédures rallongées, la lenteur. Cela concerne aussi bien les citoyens, les collectivités locales, les entreprises, ce qui décourage l'initiative¹⁸⁸. La lourdeur ou la lenteur administrative désigne le cloisonnement des procédures administratives auxquelles les usagers doivent être

¹⁸⁶ La construction d'une fonction publique doit correspondre à un idéal politique d'un Etat. En regardant la construction de 1946, la fonction publique s'est construite avec l'idéal Républicain d'un Etat fort et qui protège ses citoyens. C'était la vision politique du Général De Gaulle.

¹⁸⁷ THUILLIER, Guy. *Pour une histoire de la bureaucratie en France : Tome I*. Nouvelle édition [en ligne]. Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, 1999 (généré le 23 mars 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/8328>>. ISBN : 9782111294479. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.8328>. p, 7

¹⁸⁸ Catherine Ribot, la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales : une incantation à défaut d'un défi enthousiasmant, Revue Le Lamy Collectivités territoriales n°94 du 1^{er} octobre 2013, citant le premier ministre Jean-Marc Ayrault, le 17 juillet 2013, lors du 3^{ème} Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP).

soumis dans l'obtention d'un document nécessaire dans des domaines divers et variés. Il est important de connaître l'accélération qui vise à améliorer la capacité de réaction de l'administration et de réduire ainsi le temps de réponse qui lui est nécessaire pour agir¹⁸⁹.

Notre administration, est souvent moquée pour cet état de fait, puisque les signatures sont régulièrement détenues par diverses autorités. Il existe deux caractéristiques à ce phénomène : la prise de temps considérable d'une part, et d'autre part l'émiettement voire l'échelonnement entre les différents bureaux et autres administrations impliqués dans la résolution des problèmes que se posent les usagers, les autres collectivités publiques, les entreprises, et même les agents publics, notamment lorsqu'il s'agit de leur reclassement, des avancements ou des régularisations des situations administratives.

En ce qui concerne le Gabon, le traitement administratif n'est pas soumis à la temporalité. C'est-à-dire qu'il n'existe que rarement des cas où la procédure administrative non-contentieuse fait intervenir la notion de délai de traitement. L'administration n'a pas l'injonction de délai pour satisfaire à une demande ou à rendre un service lorsqu'elle est sollicitée. Même le principe du silence de l'administration valant un rejet¹⁹⁰ n'est pas en vigueur dans notre administration. Cette situation est plus que dommageable pour de nombreux citoyens. L'absence de délai rend inefficace le circuit administratif, et laisse place à l'administration du subjectif, qui renvoie les usagers, le plus souvent à recourir aux agents corrompus, ce qui contribue à abîmer davantage l'image de l'administration publique. Même au niveau du ministère de la fonction publique, cette

¹⁸⁹ CHEVALLIER, Jacques. « *L'accélération de l'action administrative* In : *L'accélération du temps juridique* » [en ligne]. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 2000 (généré le 10 décembre 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org.ezproxy.univ-perp.fr/pu/sl/19902>>. ISBN : 9782802804949. DOI : <https://doi-org.ezproxy.univ-perp.fr/10.4000/books.pu.sl.19902>.

¹⁹⁰ Il s'agit d'une règle en vigueur en France datant de 1864 à travers le décret du 2 novembre 1864, à l'égard des recours gracieux auprès des ministres. Cette règle du « silence vaut rejet » avait ensuite été généralisée par la loi du 7 juillet 1900. Aujourd'hui, cette règle a été retournée en disant que le silence de l'administration sous deux mois vaut acceptation par la loi du 12 novembre 2013

administration aussi sensible, n'a pas dans ses pratiques la culture et la notion des délais de traitement. Elle gagnerait pourtant à rassurer en édictant clairement les délais nécessaires pour rendre les décisions ou prendre les actes de gestion du personnel de l'Etat.

Ce manque de lisibilité conduit à des excès, ainsi, on peut se retrouver avec des promotions de quatre, voire plusieurs années issues des écoles professionnelles de la fonction publique qui ne sont toujours pas intégrées dans la fonction publique, et qui sont parfois déjà affectées au service sans postes budgétaires. Cette absence est un drame contre la modernisation de l'action publique. Y remédier serait une véritable émergence pour nos services. En France par exemple, le problème de la lenteur administrative a fait l'objet d'une étude par l'OCDE en 2018, celle-ci révèle qu'elle s'évalue en termes de pertes entre 3 à 4 % du PIB, soit un montant entre 60 à 80 milliards d'euros, suivi d'un classement au 115^e pays sur 140 en matière de lenteur administrative¹⁹¹. En plus du temps qui est mis avant d'obtenir le sésame de la part d'une personne publique, il y a celui de l'échelonnement des signatures. Celui-ci consiste à une personnalisation des signatures par les responsables administratifs. Dans notre conscience collective, la signature en plus d'un acte qui engage la responsabilité du signataire, est surtout perçue au Gabon, comme un signe de puissance et de pouvoir.

Pour peu qu'une incompréhension naisse entre un agent et son supérieur hiérarchique, le chef privera l'agent de sa signature, même lorsque les enjeux vitaux y sont engagés. C'est pourquoi, lors du dernier forum de la fonction publique tenu à Libreville du 8 au 10 janvier 2020, les intervenants ont inscrit dans les recommandations de manière pressante, la nécessité de désenclaver le

¹⁹¹ Article de Marc Teyssier d'Orfeuil « lenteur des délais administratifs mène à bien de gâchis » publié dans l'express en ligne le 24 janvier 2018, à 11 :25, consulté le 27 oct. 20 à 00 : 39, lexpansion.lexpresse.fr/activité-économique/lenteur-des-délais-administratifs-mène-à-bien-des-gâchis_19788708.html.

circuit des visas administratifs, ceci afin qu'ils ne servent plus de prétexte à faire poireauter les citoyens et les entreprises qui sollicitent les services publics.

2) Le croisement de fichiers numériques administratifs : une solution face à l'inertie administrative

Le numérique peut constituer une véritable bouée de sauvetage face aux difficultés de modernisation de l'administration gabonaise. Notre étude se veut être une force de proposition, et à ce titre l'Etat gabonais doit nécessairement faire sa mue vers ce qu'on appelle *l'e-gouvernement*.

Ce concept consiste à traduire l'ensemble des activités gouvernementales qui s'opèrent par des processus numériques dans le cadre d'un réseau informatique, généralement l'internet entre l'administration et les usagers, ainsi que des entités du secteur privé. Ces activités concernent généralement l'échange électronique d'informations dans le but d'acquérir ou de fournir des produits ou des services, de passer ou recevoir des commandes, de fournir ou d'obtenir des informations ou de réaliser des transactions financières¹⁹². L'infrastructure numérique doit se mettre au service de l'intérêt général, et l'administration publique doit pouvoir l'inscrire dans ses pratiques quotidiennes pour faciliter les procédures et le rendement dû aux usagers. A ce propos un décret instaurant l'Agence Nationale des Infrastructures Numériques et des Fréquences (ANINF)¹⁹³ en République gabonaise, a dans son champ d'action la promotion d'une culture numérique au sein des administrations.

Concrètement, le croisement des fichiers de l'administration doit permettre à chaque pan des services de l'Etat de recueillir des informations individuelles à travers un procédé biométrique déjà existant. Force est de constater que depuis

¹⁹² E-gouvernement task force 2003, de l'Etat du Texas, cité par David Brown, dans un article intitulé gouvernement électronique et l'administration publique, Revue internationale des sciences administratives 2005/2 Vol 71

¹⁹³ Décret 0212/PR du 27 janvier 2011 portant création de l'agence nationale des infrastructures numériques et des fréquences

presque dix années, les résultats de la mise en œuvre de cette agence ne sont pas au rendez-vous. Si nous avons quelques balbutiements de la numérisation des pratiques administratives, celles-ci n'affectent pas encore les réels besoins des citoyens. C'est pourquoi, les pouvoirs publics doivent favoriser la pratique des guichets uniques qui réunissent en un même lieu, plusieurs services publics, qui vont donner des facilités aux usagers.

Au Gabon, il est encore impossible aux services de Police nationale d'établir une carte nationale d'identité, alors que ce sont les services de la documentation, qui sont un démembrement de la Police nationale, qui délivrent les passeports, c'est-à-dire qu'avec les mêmes informations les deux documents ne vous seront pas remis. Tout comme il est impossible à chaque gabonais de solliciter une copie de son acte de naissance intégrale dans un autre lieu que dans sa mairie ou sa préfecture de naissance, tout simplement parce que le croisement des fichiers est inexistant, donc les démarches administratives sont périlleuses pour les citoyens.

L'e-gouvernement peut aussi servir dans la pratique des consultations médicales. En effet, dans un pays qui connaît une très forte disparité d'accès aux soins, les praticiens doivent faire intervenir les nouveaux outils de l'information dans la pratique médicale, notamment lorsqu'il pourrait s'agir des consultations préventives. Nous constatons que le niveau fonctionnel de l'administration publique gabonaise en général et de la fonction publique en particulier, n'est pas de nature en l'état actuel des choses, à rendre plus agréable le service qu'il doit aux usagers.

Paragraphe 2/ L'échec d'un modèle politique

Telle que conçue, l'actuelle architecture de la fonction publique pose un problème de logique politique. Nous savons que le système bureaucratique dès son origine a été pensé, pour contrecarrer la puissance dominante du capitalisme et du libéralisme. Nous pouvons dire qu'au fil de l'histoire, les mouvements qui

s'inspirent d'une logique réactionnaire, comportent en eux-mêmes des limites, qui ne se révéleront qu'avec le temps, et la bureaucratie n'échappe pas à ce constat.

Ce n'est peut-être pas le lieu d'en faire l'inventaire, mais notons tout de même que dans notre contexte, et face à des enjeux internationaux, notamment des crises, la bureaucratie n'a pas de réponses efficaces. Ce constat d'échec est dû en partie au fait que l'administration ne sait pas se renouveler (A), mais aussi parce qu'elle cherche à appliquer des concepts nouveaux tout en poursuivant les mêmes objectifs (B).

A) La crise du renouveau de la fonction publique bureaucratique

En actant le caractère bureaucratique de notre modèle de la fonction publique, nous constatons un fourvoiement du décideur politique (1), dans ce système qui fait de la subordination à la hiérarchie un pilier fondamental. A ce titre, l'échec de la transformation de la fonction publique n'est pas seulement imputable aux seuls agents comme c'est souvent le cas, mais très fortement attribuable aux politiques qui pilotent cette organisation professionnelle. Si le politique, comme nous le verrons a sa part de responsabilité dans la délinquance accrue du système de l'emploi public, c'est aussi au niveau des concepteurs que devraient s'interroger les causes. Ce qui est de notre point de vue l'invitation au devoir d'inventaire auprès de la haute fonction publique (2).

1) La critique du décideur politique

Au sein de notre espace linguistique, nous avons les mêmes réflexes dans la conduite des affaires publiques. Le déploiement de la fonction publique est une construction politique depuis son origine. Le dénoncer ne revient pas à dire qu'il serait peut-être nécessaire qu'il en fût autrement. Ceci dit, les lacunes des administrations publiques au sein de nos Etats, sont d'abord imputables aux décideurs politiques. Au Gabon par exemple, le pouvoir qui règne depuis plus d'un demi-siècle est celui qui a fondé le système actuel de la fonction publique.

Ce système se caractérise par des choix politiques discutables qui ont été faits parfois dans la précipitation, avec pour seul objectif d'acheter la paix sociale auprès des syndicats de différents secteurs publics, alors que les problèmes de fond demeurent¹⁹⁴. Le politique n'a pas voulu que la fonction publique soit le sanctuaire de la neutralité politique et philosophique.

En effet, notre fonction publique gabonaise souffre d'une politisation à des niveaux élevés. Et comme, le politicien pense à la prochaine élection, et l'homme d'État à la prochaine génération,¹⁹⁵ nous n'avons malheureusement pas eu dans notre histoire récente des hommes d'Etats qui penseraient sereinement aux générations futures en bâtissant des structures solides pour protéger l'emploi en général et le secteur public en particulier.

La programmation des recrutements dans la fonction publique ne s'est pas encore modernisée. La pratique a été très souvent celle d'une improvisation, sans tenir compte des réels besoins de postes dans certains secteurs, encore moins de la capacité budgétaire de chaque administration. Cette absence de critères objectifs, favorise la subjectivité sur laquelle reposent le népotisme et le clientélisme.

En France, les politiques se sont plus souvent refusés de s'attaquer frontalement au statut de la fonction publique, parce qu'il s'agit d'un des derniers remparts de l'Etat social. L'option sournoise qui permet de rogner le statut de la fonction publique en France est celle qui consiste dans le discours politique à culpabiliser les agents publics. On peut dire que la fonction publique s'est construite au fil des ans avec l'influence que le politique a bien voulu lui donner.

A cet effet, la critique contre ce modèle, quoique n'étant pas exempt de tout reproche, doit aussi revenir aux décideurs politiques qui, par leur action ou leur

¹⁹⁴ Raymond Ndong Sima « *Quel renouveau pour le Gabon* », op cit, p 52

¹⁹⁵ Citation de James Freeman Clarke

inaction ont favorisé ce système. Les femmes et les hommes politiques qui pensent très souvent aux réformes de l'emploi public agissent avec la bénédiction d'une élite, qui est très souvent éloignée de tout jugement, il s'agit de la haute fonction publique.

2) Le devoir d'inventaire de la haute fonction publique

La haute fonction publique s'est durablement imposée au sein de nos Etats comme étant le chef d'orchestre de toutes les réformes en matière d'emploi public. En effet, c'est elle qui s'inspire le mieux dans le mimétisme du modèle anglophone du service public. Ces réformes qui s'écartent de plus en plus du modèle social, d'une administration de service, qui migre de plus en plus vers la construction d'une administration de gestion.

Un service public doit être celui qui fait de la seule satisfaction de l'intérêt général sa raison d'être. Tandis qu'une administration de gestion, tend à fournir des prestations aux usagers en s'inscrivant d'abord dans une logique comptable. La satisfaction de l'intérêt général commande, un fort sentiment de surveillance des moyens mis à cette fin. Comme nous le verrons par la suite, cette logique, fortement promue par les énarques et autres haut-fonctionnaires, a le mérite que l'on relève cet état de choses. Puisqu'il s'agit bien, « *de ceux qui occupent la plupart des postes d'encadrement et de direction dans l'administration. Ils bloquent toute possibilité de carrière pour ceux qui n'ont pas la chance de faire cette école* »¹⁹⁶.

On ne peut avoir autant d'influence dans la conception et la mise œuvre des politiques publiques, et être exonéré d'un devoir d'inventaire. Plusieurs sommes d'argent public sont englouties dans des programmes et dans des ateliers de retouches de plus en plus récurrentes sur les droits des fonctionnaires. Le devoir

¹⁹⁶ Ghislaine OTTENHEIMER, « *Les intouchables ; grandeur et décadence d'une caste de l'inspection des finances* », Albin Michel 2004, p 20

d'inventaire qui devrait se faire en début de quinquennat par le président de la République française, qui est issu des rangs de l'élite administrative et financière, s'est soldé par une refonte de l'ENA en ISP (institut du service public), cette réforme pleine de bonnes intentions sera évaluée dans quelques années, notamment sur le sujet de la mixité sociale de ses élèves.

B) La quête d'un nouveau modèle aux objectifs inchangés

Pour clore ce chapitre de notre étude, nous nous sommes intéressés à un constat, celui qui renvoie à l'idée selon laquelle, le système bureaucratique quoiqu'à bout de souffle, n'est pas facilement remplaçable. La réforme du système bureaucratique de la fonction publique, nécessite un choix entre le maintien du modèle actuel avec toutes ses lacunes, ou de s'engager entièrement vers le New Public Management. Par conséquent, il paraît nécessaire, la construction d'une fonction publique qui saura s'adapter à un contexte de plus en plus compétitif (1), et montrer les limites de ce système dans un résumé (2).

1) Construire une fonction publique compétitive

Par principe, le vocable « *compétitivité* » ne convient pas à l'administration, qui est construite sur le fondement du modèle bureaucratique. En effet, il s'agit d'un langage industriel et commercial. L'administration est censée ne pas être dans une compétition avec aucune entité ni publique ni privée¹⁹⁷. La compétitivité s'entend pour l'administration, à travailler davantage pour satisfaire les besoins sociaux de plus en plus croissants au sein de nos pays. L'administration doit pouvoir se sublimer elle-même pour retrouver valeureusement son statut privilégié dans l'organisation sociale. Ceci passera par une réelle reprise du travail administratif qui peut parfois marquer le pas dans le rouage des collectivités publiques. C'est aussi l'idée du travail qui est de retour, le dire ainsi renvoie à une

¹⁹⁷ La compétitivité traduit plus généralement la capacité d'une économie ou d'une entreprise à faire face à la concurrence étrangère. Définition du site du ministère de l'économie, portail FACILECO.

prise de conscience que depuis vingt ans, le travail n'est plus le même, et les travailleurs ne sont plus les mêmes¹⁹⁸. En droit de la fonction publique, le dynamisme des agents s'exerce au nom de l'intérêt du service. Pour construire une fonction publique de qualité, la part de l'Etat est de mettre en œuvre les meilleures conditions de travail des agents publics. Une fois cette exigence mise en place, le fonctionnaire doit pouvoir répondre à la nécessité de service qui lui incombe. Car nous avons pour le cas du Gabon, plusieurs affectations¹⁹⁹ qui ne sont pas honorées par les agents, à cause d'un éloignement important des centres urbains, avec des conditions de vie et de travail le plus souvent calamiteuses.

2) Les inconvénients du système

Au cours de ces travaux, nous avons exposé les arguments de la conception bureaucratique qui a été transposée en Afrique francophone, donc au Gabon, car les pères de l'indépendance ont fait le choix, en leur temps, de commencer la République avec les vestiges de la colonisation, avec tout le poids de ses réussites, et de ses échecs. Ce que l'on peut constater au sortir de cette première analyse, c'est que le modèle administration bureaucratique n'a pas nécessairement servi longtemps pour rendre le système social gabonais performant. Nous pensons même, que la performance de la gestion administrative et du service public ne correspond pas aux gènes de sa pratique.

Ainsi, la gestion centralisée de l'emploi public, reposant pour une large part sur des normes générales et impersonnelles, comporte de nombreux inconvénients, comme on peut facilement le comprendre. Une telle gestion présente évidemment des rigidités. En outre, compte tenu de l'éloignement des

¹⁹⁸ Michel Lallement, le travail et ses transformations, une lecture sociologique, Revue Française de Gestion, 2008/10 n°190 p 43.

¹⁹⁹ En matière d'affectation, l'autorité compétente dispose d'une marge importante pour décider d'envoyer un employé à un emploi même quand celui n'est pas conforme à son grade. CE 19 juillet 1991 min du budget c/ Paloux, recueil p, 999 cit par Hélène Pauliat, Dictionnaire de la fonction publique d'Etat et territoriale, Ed Le moniteur 2018, p 298

centres de décisions des activités opérationnelles, elle n'est pas toujours aussi efficace qu'on pourrait le souhaiter²⁰⁰. La verticalité décisionnelle comme mode d'organisation, a fini par affaiblir le service public. Les avancées enregistrées avec la promotion accrue de la décentralisation, n'ont pas produit les effets attendus en ce qui concerne le fonctionnariat comme une activité pleinement productive dans la société. La diversité de centres de gestion devrait permettre une fluidité dans le management des agents pour que ceux-ci soient plus ou moins encadrés et puissent devenir plus responsables de leurs missions.

Conclusion du I^{er} chapitre.

En analysant le premier chapitre de notre étude, il fallait d'abord présenter les fondements de notre modèle d'administration publique. C'était l'occasion de montrer que c'est aux bases du système bureaucratique que s'érige la construction d'une même vision de la fonction publique entre la France et le Gabon. Le but de l'étude était, de voir comment à travers les théories de la bureaucratie, la fonction

²⁰⁰ Anne Faubert, « *Droit de l'emploi public* », PUF, juillet 2020, p, 86-87

publique de nos Etats se retrouve en proie à des crises. D'abord, il était question de mettre en évidence la nature de la crise organisationnelle, qui se manifeste à travers la rigidité du statut, lorsqu'il s'agit d'une norme applicable à tous les agents, et laisse peu de place à une gestion plus individuelle de la carrière des agents, ou encore par la prolifération des statuts dérogatoires.

Ensuite, la crise sévit au niveau du fonctionnement des structures de l'administration publique que nous avons. En somme, ce retour aux sources de la bureaucratie, aura eu le mérite de saisir l'importance de cette doctrine, qui soutient certaines valeurs telles que l'impersonnalité des normes, la hiérarchisation comme dogme inviolable. Puisque la bureaucratie apparaît encore comme un modèle d'organisation particulier, un parmi d'autres, qui correspond à un secteur plus ou moins étendu, mais toujours situé dans la société²⁰¹. Très longtemps, sous l'estime dont elle a bénéficié de Hegel, la bureaucratie est selon lui, celle qui incarne le mieux l'intérêt général. Une des critiques les plus acerbes de Marx, est ici reprise par Claude Lefort, pour qui l'intérêt général se réduit à l'intérêt propre de la bureaucratie. La bureaucratie assigne à l'Etat ses propres buts qui sont de maintenir la division sociale pour confirmer et justifier son statut propre de corps particulier et privilégié dans la société.

D'abord, poursuit-il, « *la bureaucratie est le règne de l'incompétence, où la tête s'en remet aux cercles inférieurs du soin de comprendre le détail et, les cercles inférieurs croient la tête capable de comprendre le général, et ainsi, ils se trompent mutuellement* ». Ensuite, la bureaucratie est un cercle dans lequel, aucune personne ne peut s'échapper. Elle vit pour le secret : la hiérarchie garde en son sein les mystères de l'Etat, et se comporte vis-à-vis du monde extérieur comme une corporation fermée.

²⁰¹ Claude LEFORT « *Eléments d'une critique de la bureaucratie (1971) XI Qu'est-ce que la bureaucratie* », p 292

D'une part, elle engendre le culte de l'autorité : celle-ci est « *le principe de sa science et l'idolâtrie de l'autorité est son sentiment* ». D'autre part, elle est « exposée à un matérialisme sordide. La bureaucratie fait de l'Etat son but privé : c'est la chasse aux postes les plus élevés, il faut faire son chemin (carrière). Elle veut tout faire, elle se condamne dans un activisme incessant de justification en l'absence d'une fonction réelle²⁰². La fonction publique qui est le prolongement direct de la bureaucratie comme nous l'avons vu dans ce chapitre, est à la fois le visage de la bureaucratie et celui de l'Etat, puisqu'elle est chargée de mettre en avant la conception du premier, et atteindre les objectifs du second. Toutefois, sa condition s'exprimera aussi par l'appréciation des obligations qui lui sont imparties, mais aussi par les droits qui lui sont reconnus dans un deuxième chapitre.

CHAPITRE II/ LA CONSTRUCTION D'UN SCHEMA D'OBLIGATIONS MUTUELLES ENTRE LES FONCTIONNAIRES ET L'ADMINISTRATION

²⁰² *Ibidem*, p 299

« *Obligatio est juris vinculum quo necessitate adstringimur alicuius solendae rei, secundum nostrae civitatis jura* »²⁰³

« *Vous connaissez le dicton français : noblesse oblige. Eh bien c'est la définition de la noblesse : elle oblige, et ne fait pas autre chose* »²⁰⁴

Pour le doyen Carbonnier, « *la théorie des obligations est une fraction du droit civil, car si l'on se représente le droit civil comme traversé par une ligne séparative entre le droit civil des personnes et de la famille, d'une part, et le droit du patrimoine (droit patrimonial, régimes matrimoniaux, successions, et*

²⁰³ La traduction en français « l'obligation est un lien de droit par lequel nous sommes astreint à la nécessité de payer une certaine chose conformément aux droits de notre cité »

²⁰⁴ Valéry Larbaud, cité par Ghislaine OTTENHEIMER, *Les Intouchables, Grandeur et décadence d'une caste : l'Inspection des finances*, Albin Michel, p 8. Cette citation est prise pour étayer le propos inégalitaire dans lequel se trouve l'agent public, entre ses droits qui s'amenuisent, ou lorsqu'il ne stagne pas et des obligations de plus en plus croissantes. L'Etat incarne la noblesse qui sait mieux que quiconque obliger les citoyens

libéralités), c'est dans le droit du patrimoine qu'il faut placer la théorie des obligations »²⁰⁵.

De ce fait, étymologiquement, l'obligation se compose de deux termes « *ligatio* » qui traduit l'action de lier et « *ob* » qui signifie « *en vue de* » et « *autour* », donc obligé par une loi, un ordre, un service²⁰⁶. On sait donc qu'une obligation, est un lien juridique qui astreint une personne à une prestation envers une autre, et qui comporte, pour son exécution le concours et l'appui de la force publique²⁰⁷.

L'obligation est un lien de droit, c'est-à-dire qu'elle crée un rapport juridique entre deux personnes en vertu duquel l'une des parties, le créancier, a le pouvoir d'exiger de l'autre, le débiteur, l'accomplissement d'une prestation. En l'occurrence, sur le fondement statutaire, le fonctionnaire, se trouve dans la position de débiteur, dont l'Etat ou toute autre personne publique qu'il doit servir demeure le créancier, c'est-à-dire, celui qui oblige, comme le dit Jacques Chevalier²⁰⁸. Si la puissance publique est celle qui oblige par essence, elle est elle-même tenue par des obligations envers ses agents. Le droit des obligations qui a pris très tôt la notion de contrat privé, va d'une manière certaine influencer le droit public en général et celui de la fonction publique en particulier. C'est pourquoi dans le présent chapitre, il sera question de montrer comment s'est construit une relation finalement interdépendante d'obligation entre les fonctionnaires (section 1) et l'État (section 2), qui par la reconnaissance des droits aux agents, affirme un régime d'obligations qui lui incombe à l'égard de ceux-ci.

²⁰⁵ Jean Carbonnier, *Théorie des Obligations*, PUF 1963, p 2

²⁰⁶ Pour approfondir voir M, Collinet Répétitions écrites du droit romain des obligations, *Cours de droit 1933-1934*, p 14, mais aussi le *Dictionnaire Vocabulaire juridique* de Gerard Cornu, Association Henri Capitant, 10^{ème} Edition mise à jour de juillet 2015, p 699

²⁰⁷ Gabriel-Just GUIGOU, Thèse de doctorat « les obligations en droit romain et en droit français » soutenu le 23 Juin 1893 Aix Marseille,

²⁰⁸ Jacques Chevalier, *L'obligation en droit public*, *Archives de philosophie du droit*, Dalloz 2000, *L'obligation*, Tome 44, pp 179-194, HAL 01722442 soumis le 4 mars 2018

Section 1/ L'élargissement du champ des obligations des fonctionnaires

En décidant d'explorer le champ des obligations à travers le regard du droit civil, nous acceptons volontiers de dire, que la question d'obligation apparaît « *paradoxalement tout à la fois comme familière et étrangère au champ des préoccupations publicistes* »²⁰⁹. Le droit de la fonction publique qui s'est diffusé à travers le statut de la fonction publique va récupérer quelques règles du droit privé pour l'imposer aux agents publics.

C'est pourquoi, dans un (paragraphe 1) il faut, démontrer cette évidence, lorsqu'il s'agira d'explicitier que la notion d'obligation, si tant elle est civiliste, son impact en droit public n'est pas non négligeable. Il y aura donc, la nécessité de rappeler que les obligations du fonctionnaire sont d'une nature particulière en ce qu'elles ne sont pas le fruit d'un accord exprès de la volonté entre deux parties supposément au même pied d'égalité, ou encore à des contractants. Par la suite, nous exposerons les deux principales obligations rattachées à la qualité de fonctionnaire²¹⁰ à savoir, l'obligation de servir et l'obligation déontologique (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ La notion d'obligation : entre influence civiliste et différenciation en droit public

L'obligation juridique naît d'un engagement réciproque²¹¹, qui est celui qui s'établit entre les parties contractantes, c'est pourquoi il faudra d'abord voir cette notion sous son aspect contractuel (A). Puisque par une différenciation juridique, il paraît évident que la particularité contractuelle en droit privé, n'est pas identique en droit public, et partant de ce postulat, la nécessité de distinguer les obligations

²⁰⁹ Jacques Chevalier dans l'Obligation en droit public, « l'obligation, Archives de philosophie du droit, Dallos » Tome 44, 2000, pp 179-194, Hal-01722442, soumis le 4 mars 2018

²¹⁰ Anne Foubert, Droit de l'emploi public, PUF p 72

²¹¹ C'est la condition générale de la réalisation des obligations, elle traduit le fait que les contrats ou les traités établissent des droits et des obligations d'application réciproque qui ne doivent être respectés et exécutés par une partie qu'autant qu'ils le sont par les autres parties

statutaires des agents publics avec les obligations contractuelles des salariés s'impose d'elle-même (B).

A) Le concept d'obligation en droit privé

En ce qui concerne l'obligation, dès son origine, se pose la notion de lien juridique, celui-ci étant d'abord matériel : à travers l'assujettissement physique. C'est au terme d'une évolution conceptuelle que le lien est devenu intellectuel, et qu'il n'a plus été employé qu'au sens figuré, qu'il est devenu un lien de droit²¹², ainsi par cette transformation, le droit des obligations va connaître une approche positiviste²¹³ à travers la codification du contrat (1).

C'est donc par la formalisation des volontés qui naissent du contrat, que le champ des obligations se diffuse ; cette forme de *pacta sunt servanda*²¹⁴ crée ainsi un lien quasi-charnel entre les parties. Le contrat aura dans ce cas pour conséquence de faire naître des effets qui sont des droits et des obligations entre les parties (2).

1) L'obligation : une construction contractuelle

L'obligation est un terme polysémique. Si au sens large, il peut s'agir d'un devoir qu'impose la loi, au sens étroit, c'est un lien de droit entre deux personnes, dont l'une, la débitrice est tenu d'une prestation à l'égard de l'autre, la créancière. L'obligation donc est synonyme de dette, et apparaît comme la face négative de la créance²¹⁵. Les obligations naissent de plusieurs manières, c'est ce qui est

²¹² Le Dualisme dans l'obligation, Stéphane PRIGNET, RTD CIV 2008.401 Dalloz, qui cite à la fin J.L. GAZZINIGA, Introduction au droit des obligations, Puf Collection Droit fondamental, 1992 N°9, p 20

²¹³ Nul ne saurait traiter du positivisme juridique sans évoquer Hans Kelsen. Considéré comme le fondateur du positivisme juridique depuis la Théorie pure du droit (Dalloz 1962, pp 157 2^{ème} Editions). Le maître viennois incarne ce courant majeur à la fois dans sa conception du droit que dans son sens épistémologique juridique : en considérant qu'il n'est pas d'autre droit que le droit positif

²¹⁴ Il s'agit d'une expression latine qui veut dire littéralement que les pactes doivent être respectés, en droit général et en droit public international en particulier. L'expression affirme le principe selon lequel les traités et plus généralement les contrats doivent être respectés par les parties qui les ont conclus.

²¹⁵ Définition de l'Obligation dans Lexique des termes juridiques, Dalloz, p 740

d'ailleurs écrit dans l'article 1100 du Code civil qui dispose que « *les obligations naissent d'actes juridiques, de faits juridiques ou de l'autorité seule de la loi. Elles peuvent aussi naître de l'exécution volontaire ou de la promesse d'exécution d'un devoir de conscience envers autrui* »²¹⁶.

Dans cette alchimie, la notion d'acte juridique évoque naturellement celle du contrat²¹⁷, et celui-ci est la source des obligations²¹⁸, dans la mesure où les différentes parties sont attachées juridiquement l'une à l'autre. C'est parce qu'il est un accord de volonté entre deux ou plusieurs personnes, destiné à créer, modifier ou étendre des obligations²¹⁹, qu'il dégage pour les besoins de son existence des droits mais aussi des devoirs. L'ancienne disposition, avant la réforme de 2016, faisait mention d'obligation de donner, de faire ou de ne pas faire quelque chose. Cette distinction s'est avérée un peu redondante, puisque la réforme fera le choix de mettre l'accent sur l'engagement entre les parties à respecter les obligations de chacune. Dans l'ancienne formulation, l'obligation de donner, correspondait à cette obligation dont l'objet est la transmission d'un bien, ou d'une chose, c'est le cas de la vente, d'une donation ou d'un échange. En revanche, l'obligation de faire est celle qui consiste à accomplir une prestation, c'est l'obligation qui convient le mieux dans les rapports professionnels. Dans une relation contractuelle de travail, l'employé a une obligation de fournir par ses talents et ses efforts des prestations à son employeur et ce dernier a aussi l'obligation de protection et de rémunération envers son agent.

L'obligation de ne pas faire revient à consacrer le plus souvent le régime d'abstention, c'est-à-dire ce qui n'est pas admis, notamment dans des relations

²¹⁶ Article 1100 du Code civil issu de l'Ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016, portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations

²¹⁷ Laurent IZAC, La volonté individuelle et l'acte juridique : Regard d'un privatiste sur le contrat, p 193, LGDJ Presse Universitaire de Toulouse Capitole 1 2009

²¹⁸ Muriel Fabre-Magnan, Le droit des obligations, Ed Que sais-je ? 2018 Chapitre 3, L'obligation, p, 48

²¹⁹ Article 1101 du Code civil nouveau issu de l'ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations

commerciales ou autres, avec l'obligation de ne pas se concurrencer, ou de ne pas violer certaines règles du marché. Le doyen Carbonnier pouvait dire que « *l'obligation de faire ou de ne pas faire avait la même portée juridique, puisqu'il dit, ne pas faire, c'est faire quelque chose* »²²⁰.

En effet, incorporé sous le régime juridique du contrat de louage de services, le travail s'appréhende comme un « *bien* », objet contractuel de propriété pouvant être négocié, échangé telle une marchandise²²¹

C'est à travers le prisme obligation et contrat en droit civil, et particulièrement plus tard en droit du travail, que va se forger l'idée que les agents publics seront de ce fait soumis à des obligations. Notamment, par l'obligation de faire qui renvoie à la réalisation d'une prestation.

La prestation ici n'est pas au sens d'une activité extérieure à la structure qui emploie, mais bien celle qui résulte de l'accomplissement contre une rémunération d'une tâche.

A travers une interprétation raisonnable entre les deux principes, on peut bien comprendre que l'obligation de service puise sa source dans l'article 1100 du code civil ancien, c'est l'obligation d'exécution qui est ainsi traduit²²² et par laquelle, l'agent public dans la position de débiteur, est tenu d'accomplir les missions que lui incombe sa position ; à ce titre l'obligation devient un principe indivisible à la fonction de l'agent public, c'est-à-dire une réalité dont il ne saurait s'en départir.

2) Le régime de la responsabilité contractuelle

²²⁰ Jean Carbonnier, « *LES OBLIGATIONS* », Collection Thémis droit privé, Ed PUF

²²¹ Gardes Delphine, « *Essai et enjeux d'une définition juridique du travail* », Nouvelle Edition PUF Toulouse 1 Capitole, p 129

²²² Article 28, de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires, droits et obligations qui dispose que « tout fonctionnaire quel que soit son rang dans la hiérarchie de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est dégagé d'aucune responsabilité qui lui incombe par la responsabilité propre de ses subordonnés.

Si l'obligation génère des droits entre les parties par le biais du contrat notamment, une mauvaise exécution de celui-ci, ou même une inexécution peut conduire la partie lésée à engager la responsabilité contractuelle de l'autre. En effet, nous nous accordons volontiers avec le Professeur Lamouche, pour qui « *la responsabilité se situe à la croisée de l'éthique et du droit. Au sens juridique, elle signifie l'obligation de réparer le dommage que l'on a causé à autrui ; Alors qu'au sens moral, la responsabilité est l'obligation de réparer une faute, de remplir un devoir ou un engagement, d'assumer les conséquences de ses actes* »²²³.

Dans ce sens, l'article 1231 -1 du code civil dispose que le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts soit en raison de l'inexécution de l'obligation, soit en raison du retard dans l'exécution s'il ne justifie pas que l'exécution a été empêchée par la force majeure²²⁴. Le propre de tout acte juridique est qu'il produit des effets dont la réparation constitue sans aucun doute le fondement en ce qui concerne l'établissement de la responsabilité pour celui qui commet la faute durant la vie d'un contrat.

Cette analyse permet surtout de comprendre la différence entre le régime de la responsabilité contractuelle en droit civil, et la responsabilité du fonctionnaire. Car, lorsqu'il y a une atteinte à l'exécution contractuelle, le fautif n'est condamné qu'à la réparation à titre de dommages et intérêts, alors qu'un fonctionnaire sur le fondement statutaire en cas de faute pour manquement à ses obligations peut subir une triple sanction, à la fois disciplinaire²²⁵, et même pécuniaire dans le cadre

²²³ Lamouche Fabien, « Le sujet moral et le sujet du droit : une unité indissoluble », Vie sociale 2009/3 N°3 p 9, DOI 10.3917/VSOC.093.0009.URL : <https://www.cairn-info-ezproxy-univ-perp.fr/revue-vie-sociale-2009-3-page-9.htm>

²²⁴ Article 1231-1 du Code civil issu de l'ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016 article 2, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016

²²⁵ CE 28 octobre 1970 Delande, n°78190 Rec, par lequel le juge a infligé une sanction de déplacement d'office à l'intendant d'un lycée qui s'était déchargé d'une partie importante de ses fonctions, ce qui est comparativement assimilable à une mauvaise exécution du contrat selon l'article 1231-1 du code civil

d'une procédure de mise en œuvre de l'acte récursoire,²²⁶ enfin par la révocation. On peut donc dire que le régime de la responsabilité diffère largement lorsqu'il s'agit d'obtenir la réparation d'un fait dommageable dans l'exécution contractuelle, et les observations statutaires des fonctionnaires. La disproportionnalité dans la sanction prononcée dans les deux cas, diffère dans la mesure où l'intérêt général ou le service public que sert l'agent public portent par ce fait une valeur supérieure à l'intérêt privé qui postule au contrat entre deux personnes de droit privé. Si certains principes du droit privé des obligations ont été transposés, voire reçus en droit public, ils sont censés avoir subi une sorte de transmutation du fait de leur insertion dans un droit gouverné par une logique différente, qui conduit à raisonner en termes de compétences plutôt qu'en termes de capacités, en statut plus qu'en convention²²⁷

B) La notion d'obligation en droit public

En droit public, l'obligation est une notion qui se diffuse dans plusieurs domaines de la discipline, mais très souvent elle n'emploie pas les mêmes termes. Car la puissance publique pour atteindre ses finalités dispose de la compétence de sa compétence en ce qui concerne la prise des actes de droit. Ainsi, le constat qui se dégage est celui que l'obligation en droit public relève d'abord d'une conception unilatérale (1), dans cette unilatéralité, le régime de la faute dans la fonction publique mérite d'être apprécié (2).

1) L'obligation : notion unilatérale en droit public

Le droit public depuis l'arrêt Blanco, s'est inscrit dans cette longue tradition d'être une discipline qui gouverne en tenant compte de l'intérêt général et la continuité du service public. L'État dont il sert les intérêts en fait un de ses moyens

²²⁶ Selon le décret n°00098/PR/MBCP du 19 mars 2018 fixant les modalités de la mise en œuvre l'action récursoire, en son article 1 et 2, il s'agit d'obtenir de l'agent le remboursement des dommages réellement payés par l'Etat, à l'issue d'une procédure ayant état un ou plusieurs faits imputables à la faute personnel d'un agent public.

²²⁷ Jacques Chevallier, l'obligation en droit public doc, cité plus haut

d'action au même titre que la guerre, la police, la propagande idéologique ou le service public²²⁸, ce qui veut dire que la notion d'obligation en droit public n'est pas un concept qui fait nécessairement la promotion du consentement comme il l'est en droit privé. L'obligation se dessine à cet égard sur l'angle de la souveraineté de l'Etat qui traduit le caractère primordial celui-ci, mais aussi par un pouvoir de droit en raison de son institutionnalisation originaire, c'est-à-dire ne dérivant d'aucun autre pouvoir, et qui est suprême²²⁹.

C'est donc, de la somme des éléments constitutifs de la souveraineté de l'Etat que le droit fait de l'Etat la principale source d'obligation. Les obligations en droit public, en ce qui concerne le rapport à l'emploi, ne reposent pas nécessairement sur la rencontre égalitaire des volontés entre la puissance publique et l'agent, à cause du lien organique qui l'unit à l'Etat. L'administration dotée de moyens d'action particuliers « *l'appareil d'Etat* », est chargée de mettre en œuvre, de gérer, d'instrumenter le monopole de la contrainte (l'obligation) sous un double aspect juridique et matériel. Transcrivant cette puissance en termes juridiques, le droit administratif est caractérisé par une structure inégalitaire, asymétrique, régie par un principe de non-réversibilité, de non-réciprocité²³⁰.

Ce faisant, l'obligation acceptée par la puissance publique n'est que celle qu'elle consent elle-même, et non du fait d'une tiers volonté, même lorsqu'il s'agit de la conclusion d'un contrat. Parlant des agents publics contractuels avec lesquels l'administration s'engage, leur rapport relève des prescriptions réglementaires qui s'imposent à tous. Très longtemps, en arrière, le commissaire au gouvernement Bruno Genevois constatait déjà le particularisme des contrats qui régissent les rapports des agents publics et l'administration : « *L'aspect*

²²⁸ MASPETIOL (R) L'Etat devant la personne et la société, Sirey 1948, p, 23

²²⁹ Définition de la Souveraineté de l'Etat dans le dictionnaire juridique Dalloz, p 1028, qui traduit le caractère suprême de la souveraineté de l'Etat, qui veille qu'il n'ait pas d'égal dans l'ordre interne ni de supérieur dans l'ordre international.

²³⁰ J. Chevalier, Droit administratif, droit de privilège ? Revue Pouvoirs, n°46 de septembre 1988, p 59

proprement contractuel est illusoire dans la mesure où le contenu du contrat est souvent déterminé par des dispositions réglementaires qui s'imposent aux parties. Derrière le contrat, il y a un statut qui se dessine »²³¹. Il est évident que bâtir l'architecture contractuelle sur le fondement du statut, revient clairement à montrer que c'est l'Etat qui fixe unilatéralement les obligations qu'il entend imposer à l'agent public, et à lui-même.

Dans ce rapport, l'obligation déroge à la conception *civiliste* de celle-ci. Non pas qu'elle se situerait ostensiblement au-dessus de la mêlée, mais elle fait sens avec le droit administratif qui s'est construit sur un particularisme du fait des objectifs qu'il poursuit par l'intérêt général et le service public. Toutefois, si l'Etat est le foyer des obligations à l'endroit des administrés et de ses serviteurs, il a aussi, de sa part, une soumission formelle aux obligations qu'il s'admet lui-même. Sans porter préjudice à l'Etat de droit qui postule que l'Etat a le devoir de respecter les règles qu'il établit, il y a dans cette optique un partage de responsabilité entre les individus et l'Etat.

2) Le régime de la faute dans la fonction publique

Le droit de la fonction publique qui est un membre de la grande famille du droit public²³², relève comme le droit administratif d'une branche du droit qui peut être qualifiée d'autonome par rapport à une autre lorsque, le « *jurislatureur* » (législateur, pouvoir réglementaire, juge) est libre de ne pas y adopter les mêmes solutions que dans une autre branche²³³. Nous l'avons vu, la responsabilité du fonctionnaire est engagée dans la mesure où celui-ci commet une faute. Or, la faute est un élément qui montre de manière factuelle, un manquement aux

²³¹ Conclusion sous le CE du 25 mai 1979, Mme Rabut, recueil p 231, Concl p 235

²³² Dans le sens où, il convient de ranger la discipline au sein de la faculté de droit public dans nos établissements publics supérieurs. Mais, en ce qu'il poursuit un but d'intérêt général et de service public, il va de soi que le droit de la fonction publique trouve sa part entière parmi les composantes du droit public.

²³³ Fabrice Melleray, Droit de la fonction publique, Troisième Ed, Economica p 48, il s'agit notamment de garantir l'autonomie ici entre le droit privé du travail de celui de la fonction publique.

obligations des fonctionnaires. Il faut distinguer plusieurs types de fautes, d'abord il y a la faute de service qui est constitutive au fait que l'agent public commet une faute dans l'exercice de ses fonctions. A cet effet, l'agent ne peut pas voir sa responsabilité civile être engagée devant le juge judiciaire ; cependant la victime peut engager la responsabilité de l'administration devant le juge administratif pour obtenir réparation, dans la mesure où la faute de l'administration peut être une erreur technique, un renseignement erroné, une maladresse, une promesse non tenue, un retard ou encore une carence²³⁴.

Il y a aussi la faute disciplinaire qui, selon la loi, dit que toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, et le cas échéant à des peines prévues par la loi pénale²³⁵. Ce qui diffère entre la faute disciplinaire et la faute de service, c'est l'extension qu'elle peut engendrer du fait qu'elle pourrait relever de la loi pénale donc d'une sanction de cet ordre.

Ainsi, c'est le cas des atteintes sexuelles commises par un enseignant sur une élève mineure²³⁶, il faut cependant que la qualification pénale revienne au juge pénal, puisque par principe, il y a une distinction entre l'action pénale contre un agent public, et la mise en œuvre d'une démarche disciplinaire²³⁷. La faute disciplinaire qui se détache du caractère pénal de celle-ci renvoie très souvent au manquement à des obligations professionnelles qui pourraient porter atteinte au bon fonctionnement du service public.

La prise en compte de ces fautes permet de conserver la continuité du service, et elles sont rigoureusement sanctionnées par le juge administratif. Il peut s'agir par exemple de la profération des propos injurieux contre son supérieur

²³⁴ CE ass, du 3 mars 2004, *ministre de l'Emploi et de la solidarité/ Botella* 241152 Publié au recueil Lebon

²³⁵ Article 29 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut de la fonction publique

²³⁶ CE 9 février 2011 M Delassaux

²³⁷ CE 27 mai 2009 M Pierre, A n°310493 Publié au recueil Lebon

hiérarchique²³⁸ ou, est constitutif de faute disciplinaire le refus d'un agent public de se soumettre aux règles statutaires, comme le fait de ne pas se soumettre aux examens médicaux²³⁹. C'est parce que la faute est ce qui précède l'application ou non des sanctions que son étude nous est apparue nécessaire avant même d'évoquer la nature des obligations des fonctionnaires.

Le régime de la faute peut aussi prendre en compte la faute personnelle, qui est la faute commise par un agent sans lien avec ses fonctions, ce qui oblige cet agent à répondre de ses actes devant le juge judiciaire, et de ce fait le fonctionnaire répare avec son patrimoine les dommages qui en résultent²⁴⁰. Si l'obligation en droit public commence par l'opposition à celle du droit privé, du fait que cette dernière repose sur la participation de deux agents contractants, lorsqu'il s'agit d'une relation contractuelle, en droit public l'obligation est pour l'Etat un instrument de domination et de puissance. Ce pouvoir est celui que l'Etat exerce de manière exclusive, c'est notamment le cas lorsqu'il s'est agi de prendre la décision d'élaborer un statut juridique propre aux agents publics.

Paragraphe 2/ Le régime des obligations des fonctionnaires

L'obligation d'exercer la fonction se manifeste par des contraintes spécifiques liées à l'accomplissement de la mission, notamment l'assurance que le fonctionnaire dédie l'intégralité de son activité professionnelle à son employeur²⁴¹. Pour atteindre ses objectifs de service public et d'intérêt général, l'administration impose à l'endroit des agents publics des obligations de service (A), mieux par l'adoption des législations qui consacrent de plus en plus les notions déontologiques, elle prend dorénavant en considération les obligations sur

²³⁸ CE 30 mai Coulon n°107740

²³⁹ CE 6 octobre 1965 Durand

²⁴⁰ Hélène Pauliat Dictionnaire de la fonction publique d'Etat et Territoriale op cit, p 226

²⁴¹ Frédéric Colin, « *Droit de la Fonction publique, Cours intégral et synthétique & Outils pédagogiques* », Gualino, Lextenso, p 163

la manière de servir (B), puisqu'il en va de son prestige et souhaite le garantir en toute occasion.

A) L'affirmation constante des obligations de service

Les fonctionnaires incarnent le mieux ce qualificatif de *serviteurs* de l'Etat, parce que notre conception de la fonction publique reflète notre conception de l'Etat. Même lorsqu'ils professent des idées libérales, « *les Français sont étatistes, en ce sens qu'ils ne tiennent pas seulement l'Etat pour arbitre entre les intérêts privés, ni le gestionnaire des services d'usage général. Ils admettent toujours au fond d'eux-mêmes qu'il est détenteur d'une vérité qui dépasse les vues individuelles et qu'il peut la promouvoir, sous le nom d'intérêt général* »²⁴². C'est donc l'intérêt général qui commande à l'Etat d'exiger un certain nombre d'obligations à ses agents. Ainsi, l'obligation première du fonctionnaire ou de tout autre agent public est celle de servir (1). Dans cette position, l'agent public doit se considérer en situation de réquisition (2).

1) L'obligation de servir en France et au Gabon : au nom de l'intérêt général

Il s'agit de l'engagement primordial de tout agent public en général et des fonctionnaires en particulier, puisque « *le premier devoir du fonctionnaire est d'accomplir les tâches qui lui sont confiées* »²⁴³. Ce principe, étant commun à nos deux législations d'études²⁴⁴, est un élément essentiel qui fonde la relation quasi-patronale et subalterne entre l'Etat et ses agents. C'est sur le fondement du service que s'engagent les deux parties lorsqu'elles rentrent en relation professionnelle. Donc, l'obligation de servir est celle qui dicte au fonctionnaire d'exercer ses

²⁴² Il s'agit des termes utilisés par Roger Grégoire, conseiller d'Etat et premier directeur général de la fonction publique (1945-1954), qui explique la conception et la place de la fonction publique en France (La fonction publique Armand Colin, 1954 Reed, Bibliothèque Dalloz 2005, p 26 repris dans Droit de la fonction publique de Olivier Dord, Ed Thémis droit puf, p,1

²⁴³ B, Stirn Y Aguila, Droit public français et européen, Presse de Sciences Po, Dalloz Paris 2^{ème} Edition 2018 p, 338

²⁴⁴ Les lois françaises et gabonaises sur la fonction publique s'accordent sur ce principe cardinal.

fonctions personnellement, de manière continue et permanente. Par conséquent, l'agent public ou le fonctionnaire ne peut déléguer ses fonctions que si un texte l'y autorise²⁴⁵. Les dispositions statutaires définissent l'obligation de servir en des termes identiques en France et Gabon, et postulent que, tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable des tâches qui lui sont confiées²⁴⁶, c'est-à-dire qu'il revient à l'agent de remplir personnellement les charges de son emploi²⁴⁷.

L'obligation de servir dans le cas du statut est *intuitu personae* ; c'est la raison pour laquelle, il est sanctionné toute transmission des tâches relevant d'un agent public à une tierce personne dans le service²⁴⁸. Au Gabon, l'obligation de servir revêt pour l'agent un caractère général, puisqu'elle fait mention d'un principe d'exigibilité pour l'autorité administrative de prolonger le service d'un agent au-delà de la durée légale du travail, contrairement en France où cette exigence relève de l'exception en tenant compte de l'urgence ou de la nécessité impérieuse de continuité de service. C'est le cas pour certains métiers, notamment les policiers, les infirmiers et les médecins hospitaliers, à qui la jurisprudence va reconnaître un régime de compensations financières mais pas d'indemnité en cas d'interruption de congé²⁴⁹. Le devoir de servir qui s'impose à tout agent public est un élément essentiel pour la satisfaction de l'intérêt général, comme disait en son temps Roger Grégoire²⁵⁰ : « l'intérêt général est le nom de la vérité qui dépasse les individus » ceci pour dire que c'est pour et au nom de l'intérêt général que se construit le régime des obligations des fonctionnaires. Servir l'Etat ou la

²⁴⁵ Christelle NICQ Fiches de Droit de la fonction publique Ed Ellipses p,142, 2016

²⁴⁶ Article 28 de la loi du 13 juillet 1983 Portant statut de la fonction publique en France

²⁴⁷ Article 42 de la loi du 5 février 2005 Portant statut général de la fonction publique en République gabonaise.

²⁴⁸ Révocation pour un chirurgien ayant refusé d'aller exercer une opération lors d'une garde pour laisser l'opération être effectuée par un étudiant ayant conduit la mort du patient CE section 18 décembre 1953, Fresnais, Rec

²⁴⁹ CE Ass 9 décembre 1966 Sieur Queinnec, Rec CE p 698

²⁵⁰ Roger Grégoire, dans la Fonction publique, texte réimprimé de 1954 le 1 septembre 2005 Dalloz p 26

collectivité publique veut dire concrètement que le fonctionnaire doit garder à l'esprit la primauté de l'intérêt général sur les intérêts individuels, sur les intérêts corporatistes, sur son intérêt personnel²⁵¹. Le fil conducteur ou la ligne directrice du service pour les agents publics est donc celle de la poursuite et l'accomplissement de l'intérêt général. C'est sur cette base que viennent se greffer des principes comme celui de l'obligation de se consacrer intégralement à ses fonctions, ou encore l'obligation d'obéissance.

Au Gabon, ce principe existe dans le statut général de la fonction publique, cependant son application n'est pas totalement effective²⁵². Car, il n'est pas rare que certains fonctionnaires surtout ceux des domaines de l'enseignement et de la santé, se soustraient à cette obligation, dont la violation manifeste se caractérise par un manque de régularité, d'assiduité, d'ordre et d'efficacité de rendement du service. Est-il besoin de dire que les fonctionnaires doivent s'acquitter de leurs fonctions avec zèle et conscience ?²⁵³ La codification de cette obligation visait sans aucun doute à forger la consécration totale et exclusive de l'agent public mais, surtout à faire véhiculer de façon continue ce *zèle* au service de l'intérêt général.

La formation au sein des établissements de la fonction publique au Gabon n'a pas souvent mis un accent particulier sur les concepts de devoirs qui incombent aux agents publics, comme il en est autant pour les droits de ceux-ci. Afin d'éviter le départ prématuré des agents formés en écoles administratives, et rémunérés par les deniers publics, le statut général prévoit une obligation de servir dans l'administration pendant une certaine période précisée dans le statut particulier²⁵⁴. Car, si la discipline et l'absence du droit de grève des agents de forces de défense

²⁵¹ Anthony Taillefait, « Droit de la fonction publique Etat, Collectivité locales, Hôpitaux, statuts autonomes » Ed Dalloz 8^{ème} édition, p 340

²⁵² Article 67 du Statut général de la fonction publique Gabonaise loi du 5 févr.-2005

²⁵³ Chante-Grellet et Pichat, fonctionnaires publics p 573, cité par Fabrice Malleray déjà précité p 390

²⁵⁴ Frédéric Colin « *Mémentos LMD droit de la fonction publique, notion de fonction publique, carrière du fonctionnaire, droits et obligations du fonctionnaire* » 4^{ème} Edition p, 160

et de sécurité n'existaient pas, il y a longtemps que ces agents seraient convertis à la revendication outrancière syndicale²⁵⁵. Les obligations des fonctionnaires à se consacrer exclusivement à leurs fonctions, ne sont pas une pratique très sanctionnée devant le juge administratif gabonais, sauf pour la haute fonction publique, où il existe une forte exigence de présence au sein des administrations.

Les fonctionnaires moyens de catégorie A2, B et C s'adonnent facilement à travailler auprès des structures privées, avec pour principal objectif celui d'*arrondir les fins de mois*²⁵⁶, créant ainsi la confrontation entre intérêts privés et l'intérêt général, ce qui conduit à un rétrécissement de la qualité des services. Si dans certains cas, les dérogations existent pour les professions comme celle des médecins, l'enseignement du secondaire au supérieur est fortement gangrené par un *pantouflage*²⁵⁷ tropical.

2) La réquisition de l'agent public

L'Etat exige de ses *serviteurs* une fidélité totale dans l'exercice de leur mission. Même si le régime des rapports entre l'administration et ses agents se fondent sur une base inégalitaire, le principe est celui du non-cumul des activités. A ce titre, le fonctionnaire ne peut pas s'adonner à d'autres activités lucratives privées ou publiques alors même qu'il poursuit sa carrière en qualité de fonctionnaire. Sauf lorsqu'il est admis légalement ou réglementairement un régime dérogatoire à cet effet, sinon dans le cas échéant, il y a la présomption à un engagement total et exclusif soit avant la titularisation ou avant l'entrée en formation de la part du fonctionnaire ; à cet effet on peut donc dire que

²⁵⁵ Il s'agit d'un jeu de mot qui traduit la vision exagérément voire quasi religieuse qui fait de la société civile et des organisations des travailleurs et des fonctionnaires, des entités entièrement dédiées aux revendications sociales, sans jamais instruire leur membre à la conscience des obligations auxquelles ils doivent obéir

²⁵⁶ Expression locale pour justifier d'une activité professionnelle extra fonctionnelle d'un agent public soumis aux dispositions statutaires de restriction ou d'incompatibilité avec la fonction publique.

²⁵⁷ C'est la prise illégale d'intérêt au sens du droit public

l'engagement est préparatoire, sinon prémonitoire²⁵⁸. En évoquant la notion de réquisition, celle-ci renvoie à deux types de réquisitions qui existent : la réquisition de personnes et la réquisition de service.

Ainsi se définit la réquisition de service d'une personne, celle qui a pour effet, d'obliger cette personne, par l'exercice d'une activité professionnelle et avec tous les moyens dont elle dispose, des prestations définies par l'autorité requérante²⁵⁹. Par effet de transposition, l'Etat estime que les agents lui appartiennent exclusivement, et ne doivent qu'à lui seul la primeur, voire la plénitude de leurs talents et de leurs forces. C'est sur cette conception que peut se justifier l'interdiction gabonaise de la politique du *pantouflage*²⁶⁰ ; il est même très rare qu'il y ait des procédures de mises à disposition des agents de l'Etat, sauf lorsqu'il s'agit très particulièrement de l'occupation par ceux-ci des postes politiques d'élus nationaux, locaux ou de membres du gouvernement ou encore des institutions publiques. Le principe étant celui du non-cumul, il regorge tout de même certaines exceptions.

Le régime des exceptions en droit positif gabonais reconnaît notamment la possibilité de collaboration d'expertise, c'est-à-dire que le fonctionnaire peut exercer une activité lucrative dans le cadre d'une sollicitation ponctuelle de son expertise, celle-ci concerne le domaine de l'enseignement supérieur²⁶¹. Quand l'activité n'est pas à but non-lucratif, le fonctionnaire peut y participer seulement avec l'accord de son supérieur hiérarchique : c'est le cas pour les activités sociales, culturelles ou scientifiques. En France pour les mêmes raisons, la loi, mais aussi la jurisprudence vient encadrer fortement le régime de compatibilité en

²⁵⁸ CE 30 mars 1981 n°21789 Mme Friocourt, Lebon et CE 8 décembre 2003 Ecoles militaires de formation des officiers de carrière

²⁵⁹ Article 6 du décret n°62-367 du 26 mars 1962 portant règlement d'administration publique pour l'ordonnance n°59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services. Abrogé par le décret n°2009-254 du 4 mars 2009 pris par le Conseil d'Etat.

²⁶⁰ Pratique traduisant les allers-retours entre le secteur public et privé de la part des hauts-fonctionnaires en France

²⁶¹ Article 67 du statut général de la fonction publique

ce qui concerne le cumul d'activité des fonctionnaires et des agents contractuels²⁶². La loi, doit toutefois préciser le montant des sommes cumulables, et au juge reviendra dans ce cas, la mission de préciser la manière de les calculer²⁶³.

Dans le cas d'exercice d'une profession libérale, le juge a estimé que l'enseignant de droit qui peut aussi exercer le métier d'avocat ne peut se porter conseil d'un client contre l'État²⁶⁴. Cette décision peut être considérée comme une réaffirmation de la puissance publique sur ses agents, même quand ceux-ci exercent des activités étrangères au service public. D'où il est nécessaire de voir comment les principes déontologiques sacralisent la contrainte auprès des fonctionnaires.

B) Les exigences croissantes sur la manière de servir

Il y a depuis le début des années 2000 pour certains Etats européens et africains, la volonté de s'inscrire dans la codification de bonnes pratiques à la fois dans le service public, mais même en dehors de celui-ci. Pour ce faire, les agents publics sont de plus en plus contraints à certaines obligations qui relèvent généralement de l'éthique, c'est-à-dire du comportement de l'agent. Ce comportement est un élément indispensable dans la prise en compte de la notation durant la carrière du fonctionnaire. Ainsi, l'éthique ne questionne pas nécessairement le savoir-faire de l'agent, mais son savoir-être. En France comme au Gabon, les législations sont prises pour graver dans le marbre les obligations déontologiques (1), qui lorsqu'elles sont violées, entraînent pour l'agent défaillant la mise en œuvre d'un régime multiple de responsabilité, qu'elle soit administrative, civile ou pénale de l'agent public (2).

²⁶² CE, 23 juin 1982, n°14568 Mesnard, Lebon p 552, ici le juge précise les conditions d'exercice d'une activité scientifique,

²⁶³ CE, 25 juillet 1986 COURBIS RD public 1986-1987, p 282

²⁶⁴ CE, 6 novembre 1992, Min Eco et Fin contre, SCI « Les Hameaux Perin »

1) L'accroissement des obligations déontologiques des agents publics en France et au Gabon

On peut dire qu'il y a une tendance ces dernières années qui se confirme par une panoplie des obligations et de devoirs professionnels²⁶⁵ pour des agents publics, à savoir des règles déontologiques. La déontologie, c'est la morale professionnelle, c'est aussi l'exercice de la profession à l'aune du bien et du mal²⁶⁶ et comme l'a dit Christian Vigouroux, « *la déontologie est liée à la pratique des Etats démocratiques lorsqu'ils organisent leur fonction publique. On mesure une fonction publique démocratique par son attachement à des principes déontologiques* »²⁶⁷ et ces pratiques démocratiques ont été forgées en France par les ordres professionnels.

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 20 avril 2016, le législateur n'a fait qu'entériner ces notions dans le statut de la fonction publique pour leur donner une force législative. Au sens de la loi française qui introduit les obligations déontologiques, on peut constater que celles-ci concernent des principes qui visent à encadrer le comportement des agents publics principalement dans l'exercice des fonctions qu'ils doivent remplir avec « *dignité, impartialité, intégrité et probité* », mieux encore, ils sont tenus par l'obligation de neutralité et de laïcité et, que le fonctionnaire doit traiter de façon égale toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience et leur dignité²⁶⁸.

Ces règles de bonnes conduites servent à maintenir un certain prestige à l'administration, afin qu'il ne soit pas facile d'écorner son image du fait d'un comportement répréhensible de la part d'un agent. C'est dans cette logique que

²⁶⁵ KRYNEN Jacques, le droit saisi par la morale, Nouvelle collection édition en ligne, Presse Universitaire de Toulouse 1 Capitole, généré le 22 février 2021

²⁶⁶ Thierry Revêt, Professeur à l'Ecole de Droit de la Sorbonne, (Université Panthéon-Sorbonne 1) Droit et Patrimoine, n°195 1 septembre 2010, Lamyline.fr

²⁶⁷ Christian Vigouroux, Conseiller d'Etat lors d'une interview de l'AJDA 2006 p 1748, questions posées par Marie-Christine de Montcler

²⁶⁸ Titre Ier du statut général des fonctionnaires, article 25 nouveau, issue de la loi du 20 avril 2016

même en dehors de son service, un fonctionnaire ne doit pas, au nom du principe de dignité, cohabiter dans un même logement avec une femme se livrant à la prostitution²⁶⁹. Ainsi, le poids des obligations déontologiques s'externalise pour les agents même lorsqu'ils agissent dans la sphère de leur vie privée. Ces obligations prorogent dans la vie privée du fonctionnaire le sentiment d'un entier dévouement *in et off service* à la puissance publique, ce qui est à notre sens un accroissement d'obligations envers les agents publics. Les principes déontologiques ne se focalisent pas seulement à prévenir une « *déconsidération* » de l'administration, mais aussi et surtout à éviter que les agents publics soient pénalement poursuivis.

Au Gabon, notre législation en matière déontologique s'est forgée juste quelques mois après l'adoption du statut général de la fonction publique²⁷⁰. Au sens gabonais, le code déontologie entend promouvoir des grands principes du service public édictés par les lois Rolland, puisqu'il fixe comme principes fondamentaux ceux de légalité, d'égalité, de continuité, de mutabilité, de gratuité et de responsabilité²⁷¹.

Cette posture montre d'une part que, pour un Etat relativement jeune comme le Gabon, la priorité des autorités est celle de conforter les principes de service public, qui peuvent être mis à mal pour plusieurs raisons très souvent subjectives comme le clientélisme, le clanisme ou le népotisme. D'autre part, en comparant les règles françaises, nous serons tentés de dire que celles-ci correspondent à une actualité différente, puisqu'aujourd'hui, la laïcité est le cœur battant de la République, ce qui au Gabon n'est pas perçu de la même manière. L'Etat dans ses principes est certes laïc, mais cela ne constitue pas un débat majeur, sauf lorsqu'il peut y avoir un fait discriminant sur des considérations religieuses ou

²⁶⁹ CE 14 mai 1986 n°71856 Tab dans lequel le juge prend en compte la nature d'un comportement qui peut porter la déconsidération du corps auquel appartenait l'agent des CRS

²⁷⁰ Loi n°14/2005 Portant code de déontologie de la fonction publique

²⁷¹ Article 5 du Code de déontologie gabonais

philosophiques, toute chose que réprime la loi. Mieux encore, la conception déontologique gabonaise dans le cas d'espèce ne se limite qu'à un encadrement durant le service de l'agent, quand en France, même hors de ses fonctions l'Etat attend d'un fonctionnaire une exemplarité et un respect importants des mesures de natures déontologiques.

On peut dire que la déontologie ne devrait pas se fonder uniquement sur un ensemble de règles juridiques, mais elle doit utilement conduire le fonctionnaire dans une posture d'autonomie et de responsabilisation, à travers un exercice de réflexion sur les missions du corps dans lequel il sert, et les valeurs qu'il porte. De ce point de vue, la déontologie doit s'appréhender plus comme une réflexion sur le sens des actions, comme un exercice de questionnement et de dialogue dans l'optique de prévention²⁷²

2) La mise en œuvre du régime des responsabilités *intuitu personae*

Ce qui est le plus recherché dans cette législation morale, c'est d'éviter que l'image des fonctions d'Etat ne soit écornée par des « *affaires* » qui sont devenues en ces temps de surmédiatisation, une réelle entorse pour des hommes et des femmes politiques, et à ce titre les interrogations éthiques et de moralisation, les guides déontologiques et chartes de bonne pratique sont des signes visibles de la transformation actuelle de la vie publique et plus particulièrement de la fonction publique²⁷³.

La modernisation de l'administration passe nécessairement par le changement des paradigmes, qui rendent chaque agent responsable de ses agissements. Car nous sommes longtemps restés sur le dogme de la protection juridique qui voudrait que l'administration puisse toujours endosser les conséquences

²⁷² Vincent BIBEAU, l'éthique et la déontologie dans la fonction publique québécoise : complémentarité ou confusion ? Collège Ahuntsic

²⁷³ Jean Marc SAUVE, Vice-président du Conseil d'Etat lors de son intervention à l'Ecole Nationale d'Administration le 27 mars 2013, Quelle déontologie pour les hauts-fonctionnaires ?

pécuniaires de l'existence d'une faute de service préjudiciable²⁷⁴ ; cette protection ne vaut seulement qu'en matière civile, puisque l'Etat par principe ne peut pas être pénalement responsable, mais l'agent oui. Le principe de responsabilité des fonctionnaires posé dans l'article 75 de la Constitution de l'An VIII s'est transformé au fil du temps, ne se limitant plus à questionner la responsabilité de l'agent pour des faits rattachables à l'exercice de sa fonction. C'est d'ailleurs à ce titre que la doctrine et le juge ont construit la notion de protection fonctionnelle, qui s'est inscrite pour les actes fautifs mineurs des fonctionnaires, tandis que l'Etat a pris le soin de se départir de toute responsabilité pénale lorsqu'il y a des faits délictueux ou criminels.

Conséquemment, le fonctionnaire pourra voir sa responsabilité civile engagée devant le juge judiciaire dans le cadre de la faute personnelle, même si ce contentieux est rarement mis en œuvre, lui préférant à la pratique d'un cumul de responsabilité contre l'agent quand il s'agit d'une requalification en faute administrative²⁷⁵, qui rend compétent le juge administratif. Les agents de l'Etat peuvent être responsables financièrement lorsqu'ils agissent en tant que comptables publics, on parle alors de responsabilité des comptables sous le contrôle de la Cour des comptes²⁷⁶.

Différentes causes peuvent constituer des faits de nature à engager la responsabilité civile de l'agent ou conduire à une sanction disciplinaire, qui peut être prise contre tout fonctionnaire ayant commis toute faute dans l'exercice de ses fonctions. La sanction disciplinaire se prononce par l'autorité administrative qui n'aura pas pour objectif la réparation d'un quelconque préjudice.

²⁷⁴ Georges VEDEL, l'obligation de l'administration de couvrir les agents publics des condamnations pour faute de service, Mélanges Robert SAVATIERS 1965 Dalloz p 915, cité par Emmanuel AUBIN, dans Encyclopédie des Collectivités Territoriales n°10265 chapitre 10, mai 2020

²⁷⁵ TC 30 juillet 1873 Pelletier et CE, 3 février 1911 Anguet

²⁷⁶ Gustave Peiser, dans Mémentos Dalloz 2010 Droit de la fonction publique, p 77 dans lequel il démontre qu'un agent public peut voir sa responsabilité financière engagée en cas de malversations comptables

La responsabilité pénale sera mise en œuvre pour des faits manifestement graves commis par l'agent dans l'exercice de ses fonctions, comme des abus d'autorité avec pour éléments constitutifs d'actes portant atteinte aux libertés individuelles, l'atteinte à l'inviolabilité du domicile. Peuvent aussi être pris dans cette dimension, le manquement de probité, la soustraction ou le détournement de biens publics, la prise illégale d'intérêt ou le favoritisme²⁷⁷.

On peut considérer que ces faits, qui peuvent établir un régime de culpabilité pénale, sont de nature intentionnelle. Pour des faits non-intentionnels, la responsabilité pénale pourra aussi être reconnue à l'encontre d'un fonctionnaire. Si à titre indicatif, nous avons voulu montrer que le régime des obligations n'a eu de cesse de s'accroître, c'est parce qu'il fait face à une législation abondante ces dernières années. On peut dire que ces obligations font peser un poids important en termes de responsabilité non pas fonctionnelle, mais juridique, et que l'Etat qui organise cette contrainte, l'entretient de plus en plus afin de moraliser la vie publique.

Cependant, la transformation de la fonction publique, ne peut seulement se forger en analysant les sentiers anciens que sont les droits d'une part et les obligations d'autre part. Pour notre part, il est judicieux d'amorcer cette évolution, en posant le problème d'une autre manière, c'est-à-dire mettre en évidence qu'il existe en réalité, une relation d'obligation entre l'administration publique et son agent. Car, ce que nous analysons comme des droits des fonctionnaires, doit être perçu pour les pouvoirs publics comme étant des exigences qu'ils doivent respecter à l'égard des fonctionnaires, puisque l'obligation contraint à la satisfaction d'une partie ce que lui doit l'autre.

²⁷⁷ Article 432-14 Du Code Pénal, le code pénal qualifie l'agent public avec une terminologie assez extensive, à travers l'expression « toute personne dépositaire de l'autorité publique, en charge de mission de service public, mandat électif, représentant de l'Etat etc. »

Section 2/ Le rapport d'obligation de l'administration envers les agents publics

Il ne fait l'ombre d'aucun doute que l'influence du NPM (new public management) a contribué à affaiblir les droits des agents publics. A la faveur d'une entreprise de *contestation du système de carrière*, qui peut dans certaines mesures se comprendre, l'administration publique se dédit de sa substance dérogatoire en matière de traitement de ses « *serviteurs* ». Car, en contrepartie des obligations statutaires qui s'imposent à lui, le fonctionnaire jouit dans l'exercice de ses fonctions de certains droits fondamentaux opposables à l'administration²⁷⁸ ; ce qui constitue pour la puissance publique un régime d'obligation, même si nous convenons que le niveau d'exigence entre l'employeur public et son agent ne saurait s'entendre au prisme de l'égalité et de la réciprocité.

En effet, il est nécessaire de rappeler que l'Etat ne peut plus faire entorse au principe d'exemplarité, en se soustrayant à ses devoirs de protection et de rémunération. Dans cette partie, nous comptons mettre en évidence la manière dont l'administration produit des résultats mitigés lorsqu'il s'agit de respecter ses obligations envers les fonctionnaires. Conscients que les domaines d'expressions de ces droits peuvent être vastes, nous avons fait le choix de traiter dans la présente section, d'une part de la stagnation des droits pécuniaires (paragraphe 2), et d'autre part du rétrécissement des droits professionnels de carrière (paragraphe 1)

Paragraphe 1 : Le rétrécissement de l'obligation professionnelle de l'Etat envers ses agents

Au Gabon, si plusieurs nouveaux étudiants et autres croient encore à l'idéal de devenir des agents de l'Etat, c'est sans doute parce qu'ils restent convaincus du dogme de la garantie d'emploi qu'ils bénéficieront une fois intégrés, ignorant le

²⁷⁸ Olivier Dord, Droit de la fonction publique, Edition PUF 2007, p 223 Droits fondamentaux du fonctionnaire

plus souvent toutes les réalités procédurales qui les attendent pour mieux servir la nation. En analysant les attitudes des décideurs publics, nous avons constaté des manquements importants sur le respect des droits fondamentaux des fonctionnaires gabonais. Car les fonctionnaires et agents publics, comme les salariés du secteur privé, bénéficient de garanties professionnelles, ainsi que les libertés, tant individuelles que collectives²⁷⁹. Cette réalité existant depuis les origines très anciennes de l'administration, nous estimons même que la contrepartie quoique déséquilibrée avec le secteur privé, a permis de préserver notre modèle social, à travers la pérennité de notre système administratif. A ce titre, les droits des fonctionnaires peuvent être considérés comme des créances dont la puissance publique se trouve dans la position de débitrice. Le forum de février 2020 qui a mis sur la même table d'élaboration, le gouvernement, les partenaires sociaux et l'administration, aura eu le mérite d'identifier certaines difficultés qui peinent à être résolues. En effet, il s'est inscrit une forme d'entorse faite aux droits à la formation (A), qui présage dans le parcours professionnel de celui-ci, la remise en cause de la linéarité de la carrière du fonctionnaire gabonais (B).

A/ Le renoncement à l'obligation de formation : la perspective engagée d'une remise en cause du système

La construction d'une fonction publique de qualité et performante, pour un pays comme le Gabon, passera indubitablement par une double affirmation entre d'une part, les obligations qui certes se sont accrues, et devront être confortées dans l'intérêt général, et dans la réaffirmation scrupuleuse du respect des droits des agents publics d'autre part. Or, force est de constater, qu'il y a un déséquilibre entre ce que l'administration demande des fonctionnaires, et ce qu'elle leur doit puisque de notre point de vue, l'Etat a des obligations, et à ce titre est redevable à ses agents. Le rétrécissement des droits dans la fonction publique gabonaise se

²⁷⁹ Frédéric Colin, op cité p 187

manifeste déjà très tôt par les conditions d'accès et de parcours de formation problématiques (1), qui en réalité traduisent la défaillance structurelle des établissements de formations de la fonction publique (2).

1) Les conditions d'accès : améliorer les concours administratifs au Gabon

L'entrée dans la fonction publique opérée par la titularisation peut se faire par différentes voies d'accès en France comme au Gabon. La principale manière étant celle du concours, ce qui est une technique traditionnelle de recrutement dans la fonction publique de l'Etat²⁸⁰, c'est-à-dire que les concours administratifs constituent en France le mode privilégié de recrutement dans la fonction publique, en tout cas encore pour quelques années²⁸¹. Le concours doit se faire sur le principe d'égal accès aux emplois publics, qui revêt dans nos Etats une valeur constitutionnelle²⁸² et c'est parce que l'accès aux emplois publics tire son fondement du respect du principe d'égalité, et c'est au nom de celui-ci que la technique du concours a été érigée en principe.

En France, le juge constitutionnel ne fait pas nécessairement un rapprochement entre le principe d'égalité et celui du principe du concours d'accès au sein de la fonction publique. En d'autres termes, il reconnaît plutôt à l'administration la possibilité de se départir de cette voie quand elle veut recruter des agents publics. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a estimé que le concours n'avait pas de valeur constitutionnelle donc ne s'impose pas au

²⁸⁰ Béatrice Thomas-Tual, « Droit de la fonction publique », Collection Paradigme, p 71

²⁸¹ Delphine Espagno Le droit français des concours entre permanence et évolution, Ed Revue française d'administration publique, 2012/2 n° 142 pp 369-381

²⁸² Article 1^{er} de la Constitution de 1958 « ... Elle assure l'égalité devant la loi de tous ses citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion... » Et l'article 6 DDHC de 1789 dispose que « la loi doit être la même pour tous soit qu'elle protège soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents »

législateur,²⁸³ qui peut décider d'autres moyens de recrutement et d'appréciation de l'aptitude à accéder à la fonction publique²⁸⁴. Le véritable problème au Gabon est celui de l'organisation dans des conditions de transparence des concours administratifs qu'ils soient civils ou militaires. Le principe d'égalité d'accès ne devrait pas seulement se contenter dans le fait de recueillir tous les dossiers des candidats ; à ce principe doivent s'ajouter les principes d'impartialité et de mérite. L'impartialité faisant défaut dans certains concours à travers des systèmes de contournements des règles légales et réglementaires : il peut s'agir d'une fuite non accidentelle des sujets, ou une tendance de recrutement des citoyens ressortissants de certaines régions du pays²⁸⁵.

Ainsi, des milliers de jeunes gabonais qui fournissent les efforts pour remplir les conditions à savoir : celles du niveau scolaire sanctionné par l'obtention d'un diplôme, l'âge, de moralité et de paiement des frais de dossiers, partent généralement sur un pied d'inégalité, jusqu'à la publication des résultats.

Le système se fragilise de cette manière à plusieurs niveaux et dans quasiment tous les concours pour une école de formation de la fonction publique. Dans ce contexte, la fonction publique, n'est pas nécessairement alimentée par des agents recrutés sur le fondement du mérite, c'est-à-dire selon ce que préconisent les textes. Le principe du recrutement par concours ne pose pas nécessairement problème, malgré les inconvénients que présente ce système de

²⁸³ Conseil Const, décision n°84-178, DC du 30 août 1984, dans laquelle le juge constitutionnel ne reconnaît pas le caractère exclusif du concours comme mode de recrutement, et reconnaît la possibilité d'utiliser d'autres méthodes de recrutement sans concours, même pour des fonctionnaires.

²⁸⁴ Conseil Const, décision n° 82-153, DC du 14 janvier 1983, dans cette décision, le Conseil estimait déjà que le principe du concours ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans une école de formation ou dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que celle des besoins du service public

²⁸⁵ Une tribalisation de l'administration existe au Gabon, notamment dans les secteurs des régions financières et dans l'armée où les ressortissants du Haut-Ogooué y sont majoritaires non pas pour leur seul talent, mais surtout parce qu'il s'agit des principaux leviers de pérennisation du pouvoir politique dont une famille de cette localité exerce les fonctions suprêmes.

recrutement, c'est encore celui qui offre le plus de garanties contre l'arbitraire et le favoritisme²⁸⁶, pourvu qu'il se fasse en respectant des règles de transparence et d'égalité des chances.

Pour y parvenir, on peut mettre en place un système d'élimination préalable dans les 9 provinces du Gabon tout au long de l'année scolaire, notamment pour les élèves de classe terminale. Ces élèves devront passer des épreuves de présélections, en même temps qu'ils préparent leur examen du baccalauréat. Une fois cette phase acquise, les élèves admis pourront se présenter aux concours de leur choix lorsqu'il s'agira d'une procédure postbac.

L'évolution que nous proposons en ce qui concerne l'organisation des concours, c'est la mise en place de la double, voire une triple correction des copies. Ces conditions drastiques d'évaluation lors des concours administratifs, doivent servir de filtre. Ne seront retenus que les élèves les plus méritants, sachant qu'il est plus évident de transformer l'administration qu'avec ceux qui travaillent avec compétence. Les concours administratifs, tels que schématisés, procéderont de l'idée de démocratisation avec une perspective de carrière ce qui, dans un pays où le clientélisme et le népotisme ne sont presque plus des vices, permet de faire rêver les impétrants. Car, la rareté des entreprises dans le secteur privé fait que l'essentiel de la main d'œuvre formée et issue des universités et grandes écoles entend émarger à la fonction publique²⁸⁷.

2) La défaillance structurelle des écoles de la fonction publique

Les grandes écoles, les instituts et autres établissements de formations professionnelles au Gabon, connaissent pour la plupart un manque d'investissements importants. Des dix dernières années, aucune structure de formation des fonctionnaires n'a pu être mise en œuvre. Ce faisant, les problèmes

²⁸⁶ Léon Duguit, Traité du droit Constitutionnel, Tome 3, Paris, Boccard P 41, cité par Espagno Delphine op cité.

²⁸⁷ Jérôme Toung Nzué, Précarité et replis identitaires au Gabon, Ed L'Harmattan 2016, p 24

liés à l'entrée en carrière des agents de l'Etat ne sont pas uniquement liés aux déficits organisationnels, puisque les questions d'infrastructures demeurent.

Certaines structures qui datent de période poste coloniale n'ont pas grandement évolué. Ainsi, lors du dernier forum de la fonction publique gabonaise, les différents acteurs, se sont prononcés sur les enjeux de la modernisation²⁸⁸, qui voudraient que les installations de formation puissent désormais répondre aux enjeux de notre temps. C'est-à-dire construire un véritable projet de numérisation de l'administration, de la formation à la prise de fonction, mais aussi par l'amélioration du cadre organique, et même matériel en matière de formation des agents de l'Etat. L'amélioration et l'innovation doivent être des éléments favorisant la promotion des droits des agents publics.

La réalité du devoir pour l'Etat de garantir à ses employés les meilleures conditions d'apprentissage et d'exercice de leurs missions doit concomitamment fonctionner avec l'exigence de résultat qu'il entend mettre en œuvre, puisqu'en s'inspirant de la gestion des entreprises privées, l'Etat doit agir comme tout « bon patron » en mettant en place les moyens nécessaires pour atteindre l'efficacité tant recherchée.

Le statut de la fonction publique de 2005 reconnaît une obligation faite à l'Etat et à la collectivité d'assurer un certain nombre de garanties de nature à préserver la santé et faciliter le travail des agents²⁸⁹. Le défaut de cette obligation de la part des pouvoirs publics, conduit très souvent à un phénomène d'abandon de poste, ou d'absentéisme chronique surtout lorsque les agents sont affectés dans des régions enclavées, notamment dans les territoires ruraux où, le dénuement en matériel finit par emporter le zèle des agents de l'Etat à travailler pour le pays. Les structures qui sont défailtantes, les voies de communication et de

²⁸⁸ Rapport général du forum de la fonction publique, recommandation de l'atelier 3 Sur la modernisation de la fonction publique.

²⁸⁹ Article 51 du statut gabonais de la fonction publique

télécommunication très précaires, la problématique de logements insalubres dans ces régions reculées posent également un problème sérieux. Le constat qui se dégage est qu'une grande partie des infrastructures d'apprentissages qui doivent servir l'alimentation en personnel au sein des administrations, ne bénéficient plus pour beaucoup d'un appui financier nécessaire à leur modernisation.

Au Gabon, depuis 2011, une réorientation des budgets d'investissement à travers l'agence nationale des grands travaux, n'a pas permis de dégager des perspectives majeures dans ce sens. Aujourd'hui encore on se retrouve avec des établissements en sureffectif, c'est notamment le cas pour l'ENES, l'ENSET, l'ENI ou encore l'UOB²⁹⁰. En cela, c'est la perspective d'une mise en œuvre des droits des agents publics confirmés et potentiels qui est en péril, dans la mesure où l'entrée en formation, des impétrants se fait dans un écosystème défaillant, et le reste des droits auxquels ils prétendent connaîtra un sort plus ou moins incertain.

B/ La remise en cause de la linéarité du parcours professionnel

La logique actuelle de la fonction publique, du moins dans sa nouvelle conception plutôt ultralibérale entend, au nombre de ses préoccupations, abattre certains dogmes, parmi lesquels la lisibilité du processus d'intégration dans la fonction publique, mais aussi la présence de la notion d'avancement dans la carrière. Le parcours de la fonction publique ces dernières années semble en proie d'une part à des irrégularités dans le processus d'intégration (1), et d'autre part à la fin de l'avancement automatique (2).

1) Les irrégularités constatées dans le parcours d'intégration du fonctionnaire gabonais

²⁹⁰ Ecole normale supérieure, Ecole normale supérieure de l'enseignement technologique, Ecole nationale des instituteurs, et l'Université Omar Bongo, qui font partie des grandes structures d'accueil des élèves admis après le baccalauréat pour suivre des formations permettant d'intégrer la fonction publique.

Au Gabon, un adage courant dit, « *les mauvaises habitudes ont la tête dure* »²⁹¹. L'Etat s'est habitué à prendre énormément de temps lorsqu'il s'agit de formaliser le parcours d'intégration des fonctionnaires, puisqu'il existe plusieurs difficultés dans les étapes cruciales de la carrière du fonctionnaire gabonais, parmi lesquelles : le recrutement, l'intégration, la titularisation, l'avancement automatique, le reclassement et la retraite. Ces différentes étapes constituent autant de nœuds gordiens ayant un impact direct sur la carrière des agents de l'Etat.

Ainsi, on constate qu'il s'agit d'un pilotage à vue dans ces passages obligés, et qui confine une partie importante de fonctionnaires dans une situation de précarité²⁹². L'intégration dans la fonction publique gabonaise ne se matérialise malheureusement pas avec l'obtention de son attestation de recrutement, qui n'est qu'un document utile à la prise de service, c'est-à-dire pour se mettre au travail, sans pour autant savoir quand on aura droit à ses avantages pécuniaires ou autres. Les irrégularités administratives qui sont devenues coutumières dans le parcours de recrutement au sein du ministère de la fonction publique donnent lieu à des situations administratives qui ne sont pas résolues dans les temps. Car chaque fonctionnaire gabonais, sauf pour celui qui peut se prévaloir de passe-droit, doit se confronter à une tendance qui consiste à commencer son travail, sans savoir quand il pourra percevoir son revenu, parce qu'il se trouve dans une situation quasi-illégale dans le travail.

En effet, dans des secteurs dits prioritaires de la santé, de l'enseignement et parfois de la sécurité, les situations administratives des agents ne sont pas traitées avec célérité. Dans la chaîne administrative, il y a des entorses à la législation en vigueur qui prévoit que le recrutement des agents publics, doit correspondre

²⁹¹ Cette expression vise à dénoncer les mauvaises pratiques administratives et même procédurales dont sont victimes les usagers.

²⁹² Jérôme Toung Nzué, « *Précarité et replis identitaires au Gabon* », Ed L'Harmattan 2016, p 22

préalablement à une autorisation budgétaire²⁹³. Ce préalable est doublement utile, d'abord parce qu'il permet à l'Etat de garantir une lisibilité des finances publiques, s'agissant de la maîtrise de la masse salariale sur le budget général de l'Etat, ainsi l'Etat ne devrait pas s'engager à dépenser plus qu'il n'en a, ou plus qu'il ne le peut.

Au sens budgétaire, cette disposition est vertueuse, si les décideurs publics s'en tenaient à la respecter. Ensuite, le second bénéfice de cette disposition est celui de mettre l'agent dans des meilleures conditions pour exercer sa fonction. Or, il est devenu systématique qu'un enseignant recruté, formé et même déjà affecté ne perçoive pas de traitement salarial, parce que sa situation administrative qui en découle n'est pas à jour.

Le ministère de tutelle de l'enseignant va plus vite que ceux des budgets et de la fonction publique. Les situations administratives au Gabon peinent à trouver des solutions définitives, parce que notre système administratif n'a eu de cesse de s'agrandir dans ce que l'ancien Premier ministre Ndong Sima appelle la « *toile administrative* », qui en cours de densification, se trouve dans une complexité croissante de ses structures, et de l'organisation des différents pouvoirs qu'il engendre, et dont les hiérarchies et les règles de fonctionnement, ont conduit à des chevauchements de compétence, puis à des dysfonctionnements, et finissent par entraver la bonne marche de l'État²⁹⁴. Le phénomène des situations administratives non résolues n'est pas seulement visible à l'entrée de la fonction publique, il l'est aussi lorsqu'il s'agit des procédures de reclassement ou d'avancement dans la carrière des agents. On voit bien que le problème traduit un manque de coordination dans l'intervention des différents acteurs. La solution de guichet unique ou celle de la numérisation des procédures peuvent être des pistes exploitables.

²⁹³ Article 3 de la loi n°1/2005 du 4 février 2005, portant statut général de la Fonction Publique

²⁹⁴ Raymond Ndong Sima, op cit, p 112

2) La fin de l'avancement automatique comme droit professionnel de l'agent public

Dans la pure tradition de la fonction publique de carrière, la garantie de l'emploi qui en est le moteur principal se matérialise entre autres par le mécanisme de l'avancement, qui est un avantage accordé au fonctionnaire pour améliorer sa situation dans un corps ou un cadre d'emploi donné²⁹⁵. En effet, le législateur gabonais avait pris le soin d'adopter ce point, soit par lui-même ou en déléguant au gouvernement la mise en œuvre des statuts particuliers qui déclinent les modalités de progression en carrière pour les agents de l'Etat. En République gabonaise, la notion d'avancement fait nécessairement référence au passage à l'échelon, à la classe, ou au grade immédiatement supérieur au sein de la même catégorie statutaire²⁹⁶. Très souvent, la notion d'avancement est différemment perçue parce qu'elle génère des incidences professionnelles mais surtout financières.

Depuis quelques années, les réformes de la fonction publique gabonaise n'ont été les plus visibles que sur tout ce qui concerne les incidences budgétaires, en érodant les droits longtemps acquis aux agents publics. L'avancement automatique, est ce que l'on appelle la progression ou l'avancement à l'ancienneté. Il est trop souvent opposé à l'avancement au choix²⁹⁷. En France par exemple, l'avancement repose sur deux critères, l'avancement d'échelon, qui repose principalement sur l'ancienneté et qui est accordé de plein droit, ou l'avancement de grade, qui relève d'un régime dérogatoire important en matière de gestion de carrière des fonctionnaires²⁹⁸. La similitude entre les deux conceptions ne se fait qu'au niveau de l'avancement d'échelon, qui par la

²⁹⁵ Antony Taillefait, « *Droit de la fonction publique Etat, Collectivités territoriales, Hôpitaux, Statuts autonomes* », Dalloz 8^e Edition 2018 p 242

²⁹⁶ Article 126 du Statut de la fonction publique issu de la loi du 05 février 2005

²⁹⁷ Olivier Dord, *Droit de la fonction publique*, op cité p 146

²⁹⁸ Articles 56,57 (modifié par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015) et 58 (modifié par la loi n°2019-828 du 6 août 2019) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1).

caractéristique de son application, revêt la terminologie d'avancement automatique au Gabon.

En 2015, une ordonnance prise par le gouvernement va modifier la portée de l'article 126, en transformant le principe de l'avancement automatique par le principe de l'avancement au mérite. Cette tentative ne va pas prospérer pour défaut de ratification par le Parlement, puisque la Conasysed va saisir le juge constitutionnel aux fins d'annulation du texte au motif de sa non-conformité avec la convention de l'OIT²⁹⁹.

La Cour constitutionnelle, dans sa décision du 08 juin 2016, va casser cette ordonnance, laissant ainsi le champ libre au maintien de l'avancement automatique comme principe. Si l'avancement automatique est décrié par le gouvernement c'est sans aucun doute dû au coût qu'il induit dans les finances publiques, sachant que le fondement sur l'ancienneté ne saurait être vu comme un élément de l'efficacité professionnelle des agents de l'Etat.

Cependant, par une autre ordonnance de 2018, le gouvernement gabonais a modifié sans débat le mécanisme de progression au sein de la fonction publique gabonaise, ainsi sans ménagement, il a supprimé l'avancement automatique, en instituant l'avancement au mérite comme principe³⁰⁰.

Le principe de l'avancement au mérite n'est pas mauvais en soi, car si l'on doit le considérer du point de vue professionnelle, il constitue un élément essentiel pour accomplir de manière efficace la mission d'intérêt général du service public. Cependant, la difficulté réside dans les méthodes et les moyens mis en œuvre pour évaluer le mérite de chaque agent. Et dans cet écosystème administratif gabonais, en proie à une gouvernance fortement marquée par la subjectivité des éléments pris en compte dans la promotion des uns et des autres, comme le fait clanique,

²⁹⁹ Se fondant sur la Convention n°111 concernant la discrimination à l'emploi et la profession de 1958 et sur l'article 9 du Code de Déontologie dans la fonction publique.

³⁰⁰ Décision prise en conseil des ministres du 23 février 2018

l'ethnie, le régionalisme ou les appartenances religieuses ou philosophiques, cet avancement au mérite est d'autant plus problématique.

Puisque ces questions se posent légitimement au Gabon, où l'appartenance à une de ces cases subjectives peut permettre une ascension professionnelle et administrative par le fait du prince, et non pas nécessairement sur le critère seul du mérite. La tentation étant grande, on peut tirer la conséquence que notre administration n'est pas prête pour faire des avancements au mérite ; il y a trop de pesanteurs liées au favoritisme, et à la préférence familiale, ethnique, clanique et régionale³⁰¹.

Pour notre part, afin de garantir un minimum de transparence et de neutralité politique dans la progression en carrière des fonctionnaires, il faut conserver l'avancement automatique auquel il faudrait adosser l'atteinte de certains objectifs. La critique principale du système d'avancement automatique est le fait que l'élément primordial pris en compte soit celui de l'ancienneté dans un échelon ou dans un grade. Car l'ancienneté comme seul critère d'évolution ne tient pas objectivement. La réforme du système peut être, le fait de le concilier avec une autre exigence atteignable, qui ferait que le ministère de tutelle, sur la base de l'exercice précédent, établisse avec l'accord des partenaires sociaux, des objectifs destinés à chaque agent public, et cela, quel que soit son niveau, ou son grade dans la hiérarchie administrative.

Paragraphe 2/ L'obligation de rémunération : entre réforme et attermoisement

Le gouvernement gabonais, s'est lancé dans une course effrénée qui a conduit l'administration à sortir des pans importants du traitement des agents publics. Le principe de la rémunération pour travail fait existe toujours au sein de

³⁰¹ Gérald Monomby, dans Fonction Publique « l'insoutenable avancement au mérite » article publié le 26 février 2018 dans le journal en ligne Gabonreview.com

l'administration publique gabonaise, mais elle est plus compliquée depuis quelques années à cause de la conjoncture économique difficile à la suite de la chute du prix du baril de pétrole³⁰². L'État fera le choix, soit de persister dans des mauvaises habitudes, à travers l'accroissement de la dette auprès de ses agents, par le non-paiement à temps et la régularisation des situations administratives, soit en retirant des acquis aux fonctionnaires. Ainsi, allons-nous apprécier comment les pouvoirs publics éprouvent-ils des difficultés à faire respecter le droit à la rémunération (A). Ensuite, il sera vu le mauvais traitement dont sont victimes les agents après la cessation de fonctions (B).

A/ Les difficultés à faire respecter du droit à la rémunération

Comme nous l'avons déjà vu avec le problème des régularisations administratives relativement très tardives, les agents publics gabonais surtout dès le début de leur prise de poste, sont confrontés à une culture d'irrégularité administrative et financière (1). A ce problème, il ne faut rajouter celui des tableaux d'avancement ; même lorsqu'ils sont réactualisés, ils n'ont pas pour incidence l'amélioration du traitement salariale des employés. En dépit de tout, nous constatons qu'il y a une évolution du référentiel de rémunération, par le point d'indice (2).

1) La culture de l'irrégularité administrative et financière

La rémunération du fonctionnaire en France ou au Gabon repose sur le même principe : le service fait. Il s'agit d'une notion qui estime que l'agent public, quelle que soit sa fonction publique de rattachement, ne peut être rémunéré qu'à condition d'avoir effectué le travail qui a été confié, conformément à l'article 20 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983³⁰³, et dans le même sens l'article 78 du statut gabonais de la fonction publique l'exige. Si les textes semblent être pourtant clairs

³⁰² Depuis 2014 les prix du baril ont chuté sur les marchés internationaux, le Gabon pays producteur dépendant des fluctuations des marchés a vu cette année son budget restreint

³⁰³ Encyclopédie des Collectivités Territoriales Dalloz folio, N°10350

au niveau de l'encadrement juridique de la rémunération des agents publics, nous constatons une culture de l'irrégularité administrative et financière qui entoure le traitement des agents de l'Etat.

En effet, il y a une habitude de clair-obscur³⁰⁴, qui se matérialise par des procédures illégales. Les agents publics gabonais dès l'entrée en fonction peuvent exercer la plupart du temps sans traitement salarial convenable. Ils sont soumis à une pratique de présalaire qui, en réalité, ne se fonde sur aucune base légale.

Car, si l'on considère la loi sur la fonction publique, le traitement commence avec la prise effective de la fonction³⁰⁵, et le paiement de présalaires relève plus d'une pratique pour apaiser le climat social, et non pas d'une prescription légale. Ce système de traitement est souvent accordé à certains gabonais issus des secteurs prioritaires comme ceux de l'éducation, la santé, l'enseignement supérieur, sauf pour celui qui peut se prévaloir d'un autre processus, mais la plupart se retrouvent dans une situation quasi illégale.

Le présalaire, contrairement à ce qui est dit n'intègre pas la rémunération de base à la grille catégorielle. Il faut noter qu'au Gabon, le report de versement intégral de salaires des agents publics, constitue une bombe à retardement pour le gouvernement, qui lors d'un mouvement de grève préfère la stratégie du pansement à celle de l'opération, c'est-à-dire qu'il va essayer de créer une prime spontanée à la place de la résolution définitive du problème. Le danger avec ce *court-termisme*, c'est celui de l'aggravation de la dette publique, puisqu'au

³⁰⁴ AMSELEK P « Une institution de financière en clair-obscur : la règle du service fait » in Mélanges P-M Gaudemet 1984, p 421

³⁰⁵ Pris dans leur ensemble les articles 4 et 170 du Statut de la fonction publique gabonaise issu de la loi du 5 février 2005.

Gabon, nous n'avons pas le principe de prescription quadriennale comme en France³⁰⁶

2) Le regain du référentiel de rémunération

Les facteurs qui entourent la conception de la rémunération au Gabon ou en France sont identiques. La rémunération dans la fonction publique prend en compte classiquement le traitement de base, la prime de logement et de transport, l'ancienneté entre autres. La mise en œuvre de la nouvelle grille indiciaire³⁰⁷ est venue créer une réforme en trompe-l'œil dans la mesure où le génie du gouvernement trouvera mieux de rassembler les accessoires de traitement auxquels il va ajouter une évolution du montant du point d'indice³⁰⁸, qui n'avait pas évolué en 6 ans malgré des embellies économiques marquées par la hausse du prix du baril de pétrole³⁰⁹. En matière de traitement, les fonctionnaires gabonais peuvent se prévaloir d'être les mieux lotis parmi ceux des pays africains, qui rassemblent à peu près les mêmes caractéristiques selon une étude qui fait autorité en matière d'analyse économique et financière au Gabon³¹⁰. La difficulté majeure qui résulte du manque de rigueur dans le traitement des dossiers et l'effectivité du paiement du traitement des agents de l'Etat, c'est que le niveau de vie des petits fonctionnaires, ou encore des moyens et ceux qui sont éloignés des postes politiques, laisse penser à une sorte de précarisation entretenue.

On peut dire que le fonctionnaire gabonais qui semble être bien payé dans un pays classé parmi les plus chers du continent africain³¹¹, ne s'en sort pas. La

³⁰⁶ Selon la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 en son article 1^{er} « sont prescrites toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

³⁰⁷ Nouvelle grille indiciaire issue du décret n°404/PR/MBCP/MFFRA du 20 août 2015,

³⁰⁸ Celui-ci va passer de 425 FCFA en 2009 à 500 FCFA en 2015 soit de 0,647 euros à 0,762 euros

³⁰⁹ L'économie gabonaise est très dépendante de la fluctuation sur le marché international des prix du baril de Pétrole

³¹⁰ Gabon : masse salariale de l'Etat ; le Grand dérapage volet 1/5, publié par Mays-Mouissi le 24 mai 2018 et mise à jour le 7 juin 2018 sur le site www.mays-mouissi.com

³¹¹ Rapport du Cabinet Mercer sur l'année 2020 qui place le Gabon et Libreville comme la capitale la plus chère en Afrique et occupe le 33^e rang mondial.

nouvelle bonification des salaires n'a pas véritablement permis aux agents publics moyens en particulier de sortir des conditions précaires dans lesquelles ils se retrouvent. La réforme sur la nouvelle bonification ne va pas produire les effets attendus, notamment un peu plus d'égalité dans les rémunérations entre les différents agents publics peu importe leur administration, pourvu qu'ils aient un niveau d'étude équivalent. En réalité, la réforme visait à réduire le train de vie somptuaire des fonctionnaires des régies financières de l'Etat : ceux des impôts, de la douane, du trésor public ou encore des marchés publics. Le retrait des fonds communs³¹², est jusqu'à présent source de tensions au sein de ces administrations.

B/ Le difficile traitement après la cessation de fonction

Dans les conditions normales, la cessation de fonctions s'entend comme ce moment où l'agent public ou l'employé du secteur privé est admis à la retraite, ou malheureusement en cas de décès ou d'arrêt définitif pour cause de maladie. De fait, l'admission à la retraite intervient lorsque le fonctionnaire a atteint la limite d'âge qui est de 60 ans pour certains corps et 65 ans pour d'autres en raison de leurs caractères techniques et des nécessités qui leur sont propres³¹³. Il existe des procédures pour acter le départ à la retraite des agents publics, mais celles-ci ne se font pas sans heurts. Nous avons une lourdeur administrative qui conduit à une précarisation des agents retraités (1), en plus du retrait d'un droit acquis longtemps mis en œuvre, à savoir la gratification au titre de service rendu qui a été retiré (2).

1) La précarité des retraités de la fonction publique gabonaise

³¹² Il s'agit des revenus exclusivement rattachés à l'exercice des métiers du domaine des régies financières. Ces rétributions que se partagent les agents des agents plus au plus haut de la hiérarchie, ont pour source des moyens issus de la parafiscalité admis au sein des ministères et administrations qui sont en charges de ces domaines.

³¹³ Article 114 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991

Il existe des textes importants³¹⁴ qui encadrent le départ à la retraite des agents de l'Etat. Selon la loi de 1996, la pension est une allocation pécuniaire, personnelle et viagère accordée aux bénéficiaires, en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions³¹⁵. Selon cette loi, la pension permet d'assurer à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction, c'est donc dire toute l'importance que ce droit revêt pour ceux qui ont servi le pays. Car, pour recevoir la pension, il faut avoir travaillé quinze (15) ans et plus pour les agents civils. Avec la mise à la retraite, l'agent public perd de ce fait, la qualité de fonctionnaire. Au Gabon, comme le rapporte le sociologue TOUNG NZUE la retraite est un fait social, qui entraîne des conséquences aussi bien au niveau individuel que collectif.

De fait, le retraité représente un acteur social qui assume des responsabilités sur le plan familial, et même communautaire. Dans ces conditions, son changement de statut entraîne naturellement des conséquences diverses autant sur la personne du retraité que sur son environnement immédiat³¹⁶.

Si la loi prévoit que le versement de la pension de retraite doit se faire, sans délai, c'est-à-dire de manière systématique avec la cessation des fonctions de l'agent³¹⁷, force est de constater que dans la pratique, l'application de cette disposition, fait de l'exception, la règle par un versement de pré-retraite, n'est rien d'autre qu'une somme d'argent perçue par le néo retraité avant qu'il ne soit en pleine possession de son dû.

Car la procédure, pour mettre sur pieds les mécanismes de la retraite, complique l'accélération des démarches, puisqu'il faut que l'agent marqué par la limite d'âge écrive au ministre des Finances qui recevra la lettre tendant à la

³¹⁴ La loi n°4/96 du 11 mars 1996 portant régime général des pensions de l'Etat et la loi n° 8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires

³¹⁵ Article 2 de ladite loi citée plus haut

³¹⁶ Cité auparavant p, 91

³¹⁷ Article 151 la loi n°1/2005 du 4 février 2005, portant statut général de la Fonction Publique

liquidation de la retraite³¹⁸. Nous ne pouvons que constater qu'une telle disposition n'encourage pas nécessairement l'efficacité dans le traitement des fonctionnaires, ce qui aura plutôt tendance à les installer dans un parcours précarisant du fait des procédures et des délais innombrables.

En effet, cette lettre adressée au ministre n'est que le premier pas d'un long parcours, dans la mesure où les services administratifs de l'administration de tutelle du fonctionnaire seront aussi mobilisés. Il va donc y avoir une « *navette* » administrative pour seulement essayer de constituer le dossier de la pension, avant son instruction auprès des services compétents. Pour essayer d'abrégé ce parcours périlleux des fonctionnaires, les pouvoirs publics prendront des mesures pour confier à une entité publique la gestion des dossiers des retraites qui devenaient embarrassants pour le gouvernement, dans la mesure où tous les agents confondus pourraient se confronter à une machine lourde pour aboutir à la liquidation.

Consciente de ce problème, une administration dédiée sera mise en place, la Caisse des pensions des prestations familiales des agents de l'Etat³¹⁹. Cette administration censée rendre plus fluides les démarches administratives, va retomber dans les mêmes travers de témoignages de retraités, et par conséquence les dossiers qui lui sont soumis passent plusieurs mois avant de trouver leur épilogue.

C'est en moyenne entre 5 à 6 mois que le fonctionnaire admis à la retraite devra patienter avant d'espérer rentrer en possession de son dû. Cette situation précarise l'agent public, alors même qu'il devrait pouvoir bénéficier d'un traitement différent après de bons et loyaux services envers l'Etat. Après consultation du

³¹⁸ Article 10 du décret d'application de la loi du 11 mars 1996, décret n° 806/PR/MFEBP du 17 mai 1996

³¹⁹ Décret n° 236/PR/MBCP du 8 juillet 2014 portant création et organisation de la CPPF et décret n°0049/PR/MBCP du 12 janvier 2015 portant statut de la CPPF

rapport publié en 2017 par cette administration, force est de constater que les demandes sont en nette croissance³²⁰, ce qui signifie que l'administration peut être facilement aussi débordée pour agir efficacement, peut-être parce qu'un effectif limité s'y consacre.

2) Le retrait de l'obligation de reconnaissance de l'Etat au fonctionnaire pour service rendu

Le départ à la retraite est un moment très important pour celui qui y est admis, mais aussi pour le corps dans lequel il aura servi. Ainsi, la pratique au Gabon qui est codifiée voudrait que l'agent qui *sort* par la grande porte puisse recevoir de la collectivité une gratification. Car, le statut général de la fonction publique n'a pas prévu qu'en cas de cessation définitive d'activité, à l'exception de la révocation ou du licenciement, tout agent public a droit à une indemnité de services rendus. Les modalités de versement de cette indemnité sont fixées par voie réglementaire³²¹. Cette indemnité faisait partie des baumes de consolations auxquels les agents publics pouvaient espérer une fois admis à la retraite. Car il faut dire que son versement s'accompagnait d'un sentiment de fierté pour toute personne ayant donné sa force de travail et son intelligence au service de la nation. Le service rendu était vu comme un ultime hommage que mériterait la fonction. Ce symbole comptait beaucoup pour la communauté des serviteurs de l'Etat, et l'ordonnance prise le 23 février 2018 qui va décider d'enterrer cette disposition ne sera pas ratifiée. Dans leur principe de fonctionnement, les systèmes de retraite fondés sur l'assurance sociale laissent apparaître de fortes inégalités en termes de taux de couverture.

³²⁰ Rapport d'activité de la CPPF 2017 consultable sur le site www.cppf.ga

³²¹ Article 86 de la loi n° 1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la Fonction Publique

La précarité selon le genre et le milieu de résidence est particulièrement marquée³²², et avec le retrait de cette indemnité, des inégalités peuvent encore se creuser entre les hauts fonctionnaires et les petits, ou encore les moyens fonctionnaires ; les premiers pouvant mieux se préparer pour le départ à la retraite, alors que les seconds rencontreront des difficultés de différents ordres.

Dans le même temps, le versement de cette même indemnité pour le personnel politique existe toujours, qui fixe le montant de l'indemnité à 80 % du montant cumulé des rémunérations perçues durant les 24 derniers mois, pour les membres du gouvernement, les députés et les sénateurs.³²³ Il s'agit clairement d'une volonté suffisamment motivée par les contractions budgétaires du moment. Cherchant des poches de ressources par tous les moyens, le gouvernement gabonais fait le choix de rogner peu à peu sur les droits des fonctionnaires, donc de se départir des obligations qui sont les siennes.

³²² Muriel Sajoux, Valérie Galaz et Cécile Lefèvre, *l'Afrique, un continent jeune et hétérogène appelé à vieillir : enjeux en matière de protection sociale des personnes âgées*. Dans *Mondes en Développement* 2015/3 n°171 pages 11-30 consulté via cairn.fr

³²³ Articles 36 et 37 de la loi n°02/2008 du 8 mai 2008 fixant régime particulier des pensions des membres du gouvernement, des députés et des sénateurs.

Conclusion du chapitre II

Dans ce chapitre exclusivement consacré à une vue panoramique de la situation en matière des obligations de l'Etat et des obligations des fonctionnaires gabonais, nous avons voulu montrer un paradoxe qui devient constant : celui de la croissance des obligations envers les fonctionnaires, à qui il est demandé de faire plus avec moins, ou d'agir bien et vite, pour qui le procès en inefficacité est permanent, mais qui savent se montrer toujours dignes, même pendant des temps difficiles comme ceux que nous connaissons avec la crise sanitaire. L'envers du paradoxe, c'est donc celui du rétrécissement des droits des agents publics car, comme nous l'avons vu ci-dessus, le gouvernement gabonais opère une tentative de privatisation de la fonction publique, en rognant au fil des réformes, un peu plus les acquis des serviteurs de l'Etat.

La tendance évidente qui se dégage est celle du constat qu'il y a de la part du fonctionnaire une contrainte, qui se traduit par l'obligation de résultat, qui se manifeste par le fait de remplir ses missions, mais surtout de mieux se comporter. Alors que dans le même temps, l'Etat peut unilatéralement évoquer les circonstances économiques qu'il ne maîtrise pas pour s'accorder le droit de réduire les droits des fonctionnaires, c'est-à-dire se donner du répit quant au

respect de ses obligations. On peut donc conclure que le fonctionnaire a l'obligation de résultat, alors que l'Etat bénéficie de l'obligation de moyen, puisqu'il ne peut faire qu'avec ses possibilités³²⁴

Ce chapitre nous aura permis de voir comment les différentes postures de ces dernières années conduisent vers une autre conception de la fonction publique. L'entame de ce mouvement existe depuis plusieurs années en France, à savoir l'influence des logiques du marché dans la gestion de l'emploi public. Nous sommes désormais face à ce qu'il convient d'appeler la *managérialisation* de la fonction publique, ce qui s'apparente à une doctrine plus virulente que le New Public Management. L'accélération de cette transformation s'est concrétisée en France par une loi,³²⁵ qui est une loi purement managériale, car, très favorable à la généralisation du contrat dans la fonction publique, ce qui pourrait devenir à terme la norme, en lieu et place du statut.

³²⁴ Yves Picod « *Obligations de résultats, obligations de moyens* » dans Répertoire de droit civil/ Obligation civile 2017 Codes Dalloz Professionnels, 22^e édition parue, le 06/09/2017

³²⁵ Loi n°2019-828 du 6 août 2019 sur la Transformation de la fonction publique

TITRE II/ LA TRANSFORMATION MANAGERIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE

« Ne verra-t-on pas se substituer à l'ancienne opposition du fonctionnaire et du salarié, une gamme de statuts appliquant des principes de base identiques, mais nuancant avantages et sujétions selon que l'activité considérée serait liée de façon plus ou moins étroite à l'intérêt public »³²⁶

³²⁶ Jean Rivero « Vers la fin du droit de la fonction publique ? » Dalloz 1947, Chronique 38

A l'évidence, la fonction publique devient de plus en plus victime d'une telle opa³²⁷ de la conception privée de la gestion des ressources humaines et bien plus encore, l'architecture de nos administrations ressemble de plus en plus à des grandes « boîtes » du secteur privé. On peut dire qu'il s'agit du cours de l'histoire. Et que très peu de systèmes laisseraient entrevoir le contraire dans ce que nous appelons la globalisation des mœurs et des pratiques, qui touche aussi bien les aspects culturels, techniques, technologiques et désormais administratifs³²⁸. Il faut dire que la notion n'est pas aussi nouvelle selon l'endroit où l'on se trouve. Par exemple, au Gabon, les bribes de ce système ne sont pas encore assez nombreuses, même si les incitations et les injonctions des partenaires internationaux vont dans ce sens lorsqu'il s'agit de parler des *difficultés* de l'administration gabonaise.

³²⁷ Selon les Dictionnaires Le Robert, dans la finance, il s'agit d'une Opération d'acquisition des parts d'une société cotée en bourse où l'opérateur fait connaître publiquement ses intentions d'achats. Et au sens figuré, c'est la prise de contrôle de quelque chose, dans notre contexte c'est la gestion privée qui prend le contrôle de la sphère administrative et publique de l'Etat.

³²⁸ Il s'agit du constat qu'il s'établit une doxa politico-administrative qui reprend les mêmes concepts administratifs, les voulant plus proches des entreprises privées avec pour serment quasi certain que c'est de cette manière que nous nous en sortirons collectivement.

En France, on peut constater une amorce entamée depuis plus de 40 ans, puisque les programmes de modernisations de l'administration en général, et de la fonction publique en particulier n'ont quasiment eu qu'un seul chemin : celui qui conduirait l'administration à mimer les réflexes des entreprises privées. Ce mouvement de modernisation ou de transformation, voire de transmutation s'appelle le management public. En France, on peut au mieux circonscrire aux années 1970 et 1980, l'apparition de cette doctrine de gestion de l'administration. En effet, ce concept n'est pas une technique neutre, mais une activité indissolublement liée à la politique, aux politiques publiques, aux droits et aux enjeux de la société civile. Il est toujours sous-entendu par des valeurs et/ou des idéologies³²⁹. Dès son origine, et par la virulence de sa diffusion au sein de nos Etats, le discours néolibéral du management public dénigre à la fois l'intervention de l'Etat, et la gestion au sein des administrations publiques. Ce discours véhicule notamment la supériorité des méthodes de gestion du secteur privé au détriment de celles du secteur public³³⁰. Le management se définit alors comme un ensemble de méthodes d'organisations efficaces (définition et partage de responsabilités) et de gestion rationnelle (en fonction d'objectifs ou de programmes fixés) employées dans la direction d'une affaire ou d'une entreprise³³¹. Il convient d'admettre que ce vocable que nous empruntons aux Anglais bénéficie dans nos sociétés d'un fort pouvoir de séduction et de réputation, c'est ainsi que pouvait le dire l'ancien ministre Le Pors³³², « *comme si cette expression suffisait seule pour faire changer les choses* ».

³²⁹ Christopher Pollitt, & Geert Bouckaert, Public management reform, a comparative analysis, (compte-rendu de Sylvie Trosa dans Politiques et management public, année 2000 p 184-189)

³³⁰ Nicolas Charest, « *Management public* », Coordonnateur à la veille L'Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique, p 1

³³¹ ENA- Centre de la documentation, Bibliographie mars 2014

³³² Anicet Le Pors cité op, La fonction publique du XXIe siècle

Pour coller aux nouvelles technologies, le management public souhaite que l'administration publique soit l'hologramme³³³ du secteur privé, qui en termes de gestion des ressources humaines, matérielles et financières serait plus vertueux que la puissance publique. Ainsi, la faillite de l'Etat, ou en réalité les pesanteurs de la bureaucratie trouveront leur remède dans ce que le Professeur Pierre Delvolvé appelle « *la privatisation de l'Etat* », lorsqu'il évoque une privatisation institutionnelle, celle qui affecte les agents de l'Etat par suite d'une transformation du service dans lequel ils se trouvaient : c'est parce que ce service subit une forme de privatisation qu'ils sont eux-mêmes privatisés³³⁴.

Le management public qui s'inscrit dans une logique de gestion entrepreneuriale de l'administration, s'est construit avec une longue rhétorique du fonctionnarisme (Chapitre 3), ce discours dénonciateur des effectifs jugés excessifs et injustifiés des agents publics est devenu le fer de lance de toutes les réformes déjà envisagées ou envisageables lorsqu'il s'agit d'inventer des politiques publiques de l'emploi. Le dogme des effectifs pléthoriques de la fonction publique, aura pour conséquence la volonté de légitimer une *travaillisation* de la fonction publique (Chapitre 4).

³³³ L'hologramme est la résultante de l'holographie, une technique permettant d'enregistrer le volume d'un objet en 3D et le restituer dans une image

³³⁴ Pierre Delvolvé, la privatisation de l'Etat, Ed Pouvoirs 2006/2 n°117 pp 107-120

**CHAPITRE III/ LE FONCTIONNARISME : LA REDUCTION DES
EFFECTIFS COMME LA PANACEE DE LA FONCTION PUBLIQUE ?**

*« Très souvent, on entend dire que les chiffres sont têtus, et même factuels, mais s'ils le sont, c'est sans doute parce que nous leurs faisons dire ce que l'on veut »*³³⁵

*« Un peuple de fonctionnaires ne saurait-êtré un peuple libre ! »*³³⁶

Au cœur des enjeux du moment, les statistiques sur l'appareil administratif et de ses agents constituent pourtant un angle mort de la recherche au Gabon. Le paradoxe est d'autant plus frappant que de longue date, les réformes de l'Etat ont particulièrement médiatisé la question du nombre de fonctionnaires et l'impératif de sa réduction³³⁷. S'il est admis que le fonctionnarisme ne trouve pas une définition qui fasse l'unanimité, il est cependant convenu que pour certains

³³⁵ La statistique a ce côté subversif que la manipulation des chiffres est devenue un art, et pour quiconque voudrait s'en sortir ou légitimer une décision politique peut l'utiliser à souhait. De toute évidence, les chiffres ne sont jamais neutres, ils servent une cause ou une position souvent idéologique, donc subjective.

³³⁶ Les régimes totalitaires s'enracinent le plus souvent par l'existence d'un parti-Etat, et par une confusion entre le fonctionnaire et le militant.

³³⁷ Emilien Ruiz, Compter. L'invention de la statistique des fonctionnaires en France années 1890-1930, article paru dans la revue Sociologie du travail, 52 (2), 2010 p 212-233

spécialistes de la fonction publique, il s'agit de la critique faite contre les effectifs importants que l'on peut constater au sein des administrations³³⁸.

La présente étude vise à mettre en relief, ce qu'il y a de commun entre Libreville et Paris : à savoir l'ambition de réduire la dépense publique, à travers la réduction du personnel de l'Etat. Et pour y parvenir les solutions ne sont pas nombreuses, puisqu'il faut réduire la masse salariale des agents publics, donc mettre en œuvre des politiques de réduction massive du nombre de fonctionnaires. Depuis plus de quarante ans, la France est en déficit budgétaire. Il faut en effet, remonter à l'année 1974 pour retrouver la trace d'un budget positif de 8.5 milliards de francs, soit à peu près 6.7 milliards d'euros aujourd'hui³³⁹.

Après cette période de « *vaches grasses* », les comptes publics affichent un solde négatif de manière systématique, et ce n'est pas le discours politique de tout bord confondu qui fera le contraire. Aujourd'hui encore, la crise sanitaire a plombé nos économies, le déficit public se creuse davantage et la dette publique ne cesse de s'accroître, dans ce contexte, il serait politiquement inconséquent de parler de la réduction des fonctionnaires, surtout pas dans le secteur de la santé, pour qui l'épreuve de la pandémie a révélé, qu'il y a des domaines à *sanctuariser*.

Au Gabon, la théorie de la réduction des fonctionnaires n'est que très récente, elle est la résultante du programme d'ajustement structurel commandé par le fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, qui ont conditionné leur appui financier contre une politique d'austérité du

³³⁸ Luc Rouban, Le nombre des fonctionnaires : débat autour du fonctionnarisme (1877-1914) dans Ecole nationale de l'administration, RFAP 2010/3 n°135, Anthony Taillefait, Droit de la fonction publique, 8^e Edition, p 50 Dalloz 2019,

³³⁹ Christine Lagoutte, article publié dans le journal le Figaro en ligne, 25 septembre 2013, mis à jour le 03 décembre 2020, consulté en ligne le 13 avril 2021 à 21h50

gouvernement. La première victime a été la fonction publique, qui par un arrêté, s'est vu geler le recrutement durant trois ans³⁴⁰.

Dans tous les cas, la politique de réduction des effectifs au sein de la fonction publique qui semble être la priorité des priorités de nos gouvernements ne permet pas de vider toutes les questions qu'on pourrait légitimement se poser. A cet effet, si l'argument budgétaire qui est mis en avant s'entend, il est néanmoins difficile de convaincre qu'il soit le seul bien-fondé de cette mesure. C'est pourquoi, dans une première (section 1), il est nécessaire de mettre en lumière le dogmatisme du fonctionnarisme. Dans la deuxième (section 2), devra être appréciée la question de fond sur l'utilité ou non du nombre de fonctionnaires dans nos Etats, c'est-à-dire poser le sujet entre la nécessité des services publics et le nombre des fonctionnaires.

Section 1/ Le fonctionnarisme : L'essor de la théorie de la baisse des effectifs dans la fonction publique

« La question du nombre des fonctionnaires s'est diffusée avec virulence sous la III^e République, puisqu'entre 1877 et 1914, le fonctionnarisme devient un sujet populaire abordé par de nombreux auteurs plus ou moins engagés dans des luttes politiques. Le thème est repris sur le spectre partisan, de la droite à la gauche, pour des motifs qui n'ont généralement que de lointains rapports avec le coût budgétaire des effectifs »³⁴¹. Les pourfendeurs du nombre jugé excessif de fonctionnaires dénoncent une réalité qui est très souvent le fruit d'une perception plus sociologique que budgétaire, même si la donne budgétaire n'est pas à négliger. Il reste néanmoins évident que cette question qui passionne le débat

³⁴⁰ Arrêté n°0164/PM/MFPMSPRE du 15 mars 2018 portant gel de recrutement dans la fonction publique gabonaise.

³⁴¹ Luc Rouban, Le nombre des fonctionnaires : débat autour du fonctionnarisme (1877-1914) Ecole nationale de l'administration, dans la Revue française de l'administration publique, 2010/3 n°135 p 594

public en France et au Gabon, mérite que l'on s'y intéresse de façon technique et administrative.

Ainsi, les chiffres du fonctionnarisme au Gabon, seront mis en évidence dans le (paragraphe 1), avec pour objectif de déconstruire, ce qui s'apparente à un phénomène injustifiable, alors qu'il s'agit d'une volonté politique entretenue. Ensuite, sera évoqué l'entretien d'un *spoil system*, qui dépeint un manque de rationalisation au sein des administrations publiques du Gabon (paragraphe 2), à travers une gestion des ressources humaines axée non sur les éléments pertinents tels que la compétence et le mérite, mais sur une logique de rente politique. Quand nous savons pertinemment que dans nos Etats, le personnel politique et toute la cour qui s'ensuit coûtent cher aux deniers publics.

Paragraphe 1/ Les chiffres du fonctionnarisme au Gabon

L'influence numérique des agents publics peut s'apprécier au regard de la loi de finances, qui est adoptée au parlement vers la fin de chaque année pour l'exercice suivant³⁴², mais aussi par l'impact sur la continuité du service public, en période de grève des agents du secteur public. Ces observations sont à la fois techniques et sociologiques, puisqu'elles permettent de voir comment se répartit la réalité de l'emploi public. A ce niveau de l'analyse, nous voulons aborder la question du nombre de fonctionnaires, lequel inclut les agents contractuels et autres, sans évoquer l'aspect budgétaire de cette problématique qui fera l'objet d'un développement dans la suite de la présente étude. Par conséquent, nous verrons d'une part les causes ayant conduit à la situation de sureffectif au sein de la fonction publique gabonaise (A), et les manifestations récentes du fonctionnarisme gabonais (B).

A) Les causes du sureffectif dans la fonction publique gabonaise

³⁴² Loi de finances initiale ou rectificative, portant les recettes et charges de l'Etat en République Gabonaise

Pour certains maux, c'est dans les causes qu'il faut rechercher le remède, et pour un pays qui a connu l'indépendance avec un handicap majeur, celui de son très faible niveau démographique³⁴³, l'Etat gabonais va recourir aux compétences étrangères pour lui permettre de reprendre en charge son administration (1). Toutefois, les données démographiques ne suffisent pas pour expliquer le problème, dans la mesure où sous le parti unique, pour son affermissement, le régime aura recours à l'emploi public (2) pour se maintenir.

1) La pénurie en fonctionnaires au début des années 1960-1980

Indéniablement, les premières causes du nombre croissant de fonctionnaires au Gabon après les années 1960, sont à rechercher dans le fait que la faible population qui occupe ce territoire de 267 667 km², est très peu qualifiée, et donc moins familière aux rouages administratifs. Car, au lendemain de son indépendance, le Gabon sera confronté à un problème de pénurie de cadres. Le secteur public cherche à pallier cette carence par la promotion en toute hâte, parfois aux dépens de la compétence et des qualités morales ou éthiques requises pour une telle mission. Les agents qui avaient occupé des emplois subalternes dans l'administration coloniale, verront que la politique de recrutement par « *rétrocession* » devra se substituer des années après, à un mode d'accès à la fonction publique fondé davantage sur la méritocratie³⁴⁴. La solution qui consiste à combler les postes quoiqu'il en coûte ne sera pas de nature à construire une réelle ossature administrative de qualité. Car, pour les autorités d'alors, le besoin majeur n'était pas celui de la qualité mais de la quantité, ce qui sera les prémices d'une administration composée d'un personnel plutôt nombreux, mais peu efficace, chose encore décriée aujourd'hui.

³⁴³ Selon l'estimation de la Banque Mondiale, la population du Gabon post indépendance était environ de 500.928 Habitants

³⁴⁴ Franklin ASSOUMOU NDONG, GRIR Université du Québec à Chicoutimi, les pouvoirs régionaux et locaux en question : l'Etat centralisateur et le rôle des pouvoirs locaux traditionnels dans les dynamiques de pouvoir en Afrique, cas du Gabon

Du fait de sa faible population, et de son manque de structures, les premières autorités du Gabon ne vont pas hésiter à recourir à la coopération avec différentes nations africaines, mais aussi la France que le Gabon sollicitera pour combler son besoin en personnel. Pour y parvenir, la coopération administrative entre la France et le Gabon, se fondait sur l'assistance technique : un terme vaste qui englobe des appuis divers et variés, c'est-à-dire qu'il s'agissait de la formation, la transmission, et parfois la direction de plusieurs secteurs de souveraineté³⁴⁵. Malgré le recrutement massif des Gabonais pour assurer la transition, et la gestion de plusieurs secteurs-clés de la vie administrative nationale, le compte n'y sera pas malheureusement.

A travers l'idée de *gaboniser* les emplois dans tous les secteurs administratifs, techniques et technologiques, nous allons nous retrouver dans une spirale où les offres d'emploi sont plus importantes que les demandes qui pourraient satisfaire aux besoins économiques de la nation. Le gouvernement va donc faire le choix de s'ouvrir à l'extérieur en important la compétence pour occuper les postes manquants. C'est de cette manière que les postes dans l'enseignement public secondaire scientifique et technique feront l'objet d'une forte attraction des ressortissants des autres pays africains proches ou lointains³⁴⁶. Ainsi, l'abandon des domaines techniques, des notions pratiques et des réalités locales est devenu l'une des caractéristiques de l'enseignement gabonais, avec pour conséquence un manque de cadres scientifiques gabonais sur le marché local de l'emploi, jusque dans un passé récent, alors qu'une administration pléthorique³⁴⁷ se formera dans le même temps.

³⁴⁵ Convention bilatérale relative au concours apporté par la République française au perfectionnement des services publics en République gabonaise TRA19590260 du 18/11/1959 consultable sur basedoc.diplomatie-gouv.fr

³⁴⁶ Dès le début des années 1970, le Gabon met en place une politique d'immigration choisie avec pour objectif celui de combler son déficit en enseignant du secondaire 1^{er} et 2nd degré, notamment dans les matières comme les mathématiques, les sciences physiques, la chimie, la biologie etc.

³⁴⁷ Marie-Thérèse NGUEMA, « *La politique économique et sociale du Gabon* », 1946-1973, Thèse soutenue à l'université de Limoges en 1997 sous la direction du Pr Jean EL GAMMAL p 312

2) Le recours à l'emploi public comme instrument politique sous le parti unique

La défaillance en matière de politique de formation technique et scientifique va incidemment conduire le Gabon à rendre beaucoup plus accessibles les formations littéraires et des sciences sociales (droit, science économique, sociologie, psychologie, philosophie, etc.), avec une grande facilité d'attribution de bourses dans ces domaines, sans réelle vision, ni de perspective pour la construction du pays. La ruée des étudiants dans ces secteurs ne servira non pas en termes de compétences dont l'Etat avait besoin, mais pour tisser des relations de parenté ou d'amitié avec l'élite politico-administrative dominante du moment.

La période du parti unique commence en 1968 et prend fin en 1990. Et en bon régime totalitaire, le gouvernement Bongo Ier va s'employer à faire exploser toutes les valeurs qui fondent la fonction publique, puisqu'il faudra obligatoirement adhérer au parti politique pour espérer faire carrière dans la fonction publique. Les principes du service public qui nous sont communs avec la France ne trouveront pas la possibilité de leur expression légitime sous ce régime. Bongo disait « *celui qui n'est pas dans le parti ne peut pas servir l'Etat* »³⁴⁸, cette seule affirmation faisait écho à une forme peu orthodoxe de la gestion de l'administration publique. Les élites qui ont appris dans ces domaines de formation, qu'ils viennent de l'intérieur ou de l'extérieur du pays, ils seront tout de suite cooptés pour servir à la pérennité du régime et non pour la construction du pays, ou encore moins pour bâtir une administration rationnelle. La saturation des formations littéraires et générales donnera un accès aux études supérieures et aboutira aux fonctions administratives.

³⁴⁸ Propos dit lors de la célébration du 12 mars 1990 date d'anniversaire de son parti

Car, l'absence de perspectives dans le secteur privé, conduira la quasi-totalité des écoliers gabonais à abandonner les métiers manuels ou techniques et à se destiner à des professions relevant de l'administration³⁴⁹. Le recrutement quasi-systématique sur les bases partisans, ethnicistes, régionalistes contribuera à étoffer une administration sans projection d'avenir, qui ne se souciera que très peu de l'inadéquation entre les moyens mis à sa disposition et les réels effectifs nécessaires pour son essor.

Le problème de la formation des élites ne se posera plus en tant que tel, c'est l'orientation politique, voire doctrinale mise en œuvre qui pose un problème. Jusqu'à présent, les enjeux de la réforme administrative doivent se pencher sur l'emprise politique de la fonction publique gabonaise, qui l'inhibe de ses efforts, car la fonction publique gabonaise joue un rôle perturbateur par rapport aux autres secteurs puisqu'elle assure à niveau égal des avantages de rémunération et de stabilité d'emploi sans les exigences particulières de rendement³⁵⁰.

Les recrutements farfelus, qui ont commencé sous l'ère du parti unique n'ont pas servi les causes de l'Etat, bien au contraire les efforts collectifs ont été mis à rude épreuve, en instaurant une administration pléthorique, inefficace, et corrompue ; avec son mode de recrutement qui est, en partie, basé sur le système du clientélisme, et de la géopolitique³⁵¹.

B) Les manifestations actuelles du fonctionnarisme gabonais

La situation des effectifs pléthoriques de la fonction publique peut s'apprécier à travers des statistiques que nous devrions aller rechercher dans

³⁴⁹ Plan de développement économique et social (1966-1970) p 395

³⁵⁰ Note confidentielle du 1^{er} mai 1963, reprise dans la note circulaire N°107/ PR du 25 octobre 1963 destinée M. Edouard ADJOMO et diffusée dans tous les ministères, reprise dans les travaux de MT NGUEMA cité op 310

³⁵¹ Réflexion stratégique à long terme Gabon 2025, Rapport de synthèse du ministère de la planification juin 1996, il s'agit de l'une des études introspectives et prospectives des plus abouties, rassemblant les universitaires pluridisciplinaires. Force est de constater que presque 30 ans plus tard nous soyons encore à débattre de ces lacunes.

plusieurs sources. Cependant, la culture de la statistique officielle n'est pas encore ancrée dans les habitudes institutionnelles de l'Etat gabonais. Mais, quand il s'est agi de faire face aux tensions de trésorerie, les autorités gabonaises ont pris des initiatives allant dans le sens de l'assainissement du fichier de la fonction publique, en procédant au recensement des fonctionnaires, avec pour objectif premier de séparer le *blé de l'ivraie*, autrement dit, celui de démasquer les fonctionnaires fantômes (1), mais aussi pour donner une photographie en termes quantitatifs de l'ensemble du personnel qui émarge au budget général de l'Etat (2).

1) Le tri des fonctionnaires « fantômes » au Gabon

L'expression « fonctionnaire fantôme » est utilisée pour décrire un phénomène, une pratique qui s'est installée dans la société, et au sein de l'administration, qui consiste à rémunérer des personnes qui sont absentes de leur poste d'affectation. Les fonctionnaires fantômes sont donc, ceux qui émargent au budget de l'Etat sans réelle contrepartie, ou c'est aussi le cas pour ceux qui pouvaient obtenir de manière illégale plusieurs postes budgétaires³⁵².

Comme l'a souligné le journal Jeune Afrique, il s'agit d'un fléau qui frappe la quasi-totalité de l'Afrique subsaharienne, Gabon, Cameroun, Burundi, mais aussi la Côte d'Ivoire, Niger, Mali, Sénégal qui doivent composer avec leur part de fonctionnaires fictifs³⁵³. Dans nos Etats aux pratiques démocratiques très fragiles, le prince et ses ouailles peuvent user de stratagèmes les plus détournés afin d'entretenir une clientèle politique tout aussi vorace que ceux qui dirigent. En effet, plusieurs raisons expliquent le phénomène : par exemple le fait qu'il existe une diversité de circuits parallèles permettant le recrutement au sein de

³⁵² Il s'agit de la description d'un système de fraude bien connu, qui consistait pour certains hauts-fonctionnaires de l'administration publique de bénéficier ou de faire bénéficier à des proches de rémunérations au titre d'agents publics alors qu'ils n'en avaient ni la qualité ni la compétence.

³⁵³ Georges Donguéli, dans Services publics : profession fantôme, dans Jeune Afrique, le 29 novembre 2010, à 18h 16

l'administration. Il s'agit de ce que l'on appelle au Gabon le *recrutement direct*³⁵⁴, c'est-à-dire en dehors du concours, sachant que ce dernier pourrait se faire avec la faveur de l'arbitraire et en absence de toute forme d'objectivité. Mais aussi, ne sont pas en reste, le népotisme, la corruption, et même le clientélisme.

Conscientes que cette situation avait une incidence néfaste à la fois sur la qualité du service public, qui du fait des agents *fantômes* manquait de personnel, ce qui ralentissait les procédures et les démarches administratives, mais aussi faisait supporter un coût important au budget de l'État, les autorités ont eu pour réponse d'imposer un audit du fichier de la fonction publique en procédant au recensement des agents publics en 2010. Si la méthode qui était nouvelle fut saluée par l'opinion, les résultats n'ont pas permis de faire toute la lumière sur le problème.

Car, il s'est avéré que seulement 707 agents manquèrent à l'appel sur les 64.000 fonctionnaires recensés lors de cette opération soit 1.1 % et 2500 soit 3.9 % autres auront des irrégularités importantes dans leurs dossiers allant de faux diplômes, aux fausses attestations, de faux décrets d'intégration aux faux actes de naissance. Pour ces derniers cas, la sanction préconisée fut la radiation. Le président du principal syndicat de la fonction publique estima que ces chiffres étaient fictifs puisque la réalité du rapport ne sera pas rendue publique³⁵⁵. En 2019, sur recommandation des bailleurs internationaux, le Gabon a procédé de nouveau à un recensement de ses fonctionnaires. Contrairement à celui effectué en 2010, ce dernier aura l'avantage d'être un peu plus loquace, dans la mesure où il fait état d'une évolution importante du nombre de fonctionnaires, puisqu'il s'est avéré que

³⁵⁴ Le modèle de recrutement repose sur le principe du concours, qui est une mise en concurrence des candidats, avec pour objectif de garantir l'égalité d'accès aux emplois publics sur les fondements seuls du talent et du mérite. Cette concurrence a été fortement endommagée par le recrutement direct

³⁵⁵ Fridolin MVE MESSA, président de l'USAP qui souhaitait que la liste des agents fautifs soit publiée, dans un propos recueilli le 12 novembre 2010 à RFI à 19h30

le FUR³⁵⁶ affiche un nombre de 103 723 agents, parmi lesquels seulement 92 085 répondront au recensement biométrique.

Cependant, on a constaté qu'une part importante d'agents publics ont vu les données de leurs dossiers retoquées. En effet, l'administration de la fonction publique dans sa communication estime que 14 589 manquent à l'appel. Parmi eux 11 638 fonctionnaires et autres contractuels qui n'ont pas été recensés parce qu'ils ne se sont pas présentés devant les services compétents. Enfin, un nombre de 2951 agents disposent de dossiers incomplets ou litigieux³⁵⁷.

2) Les données des effectifs de la fonction publique gabonaise

Les études publiques sur la fonction publique gabonaise ne sont pas nombreuses contrairement en France où la culture statistique est très avancée. Ainsi, en partant du chiffre de 103 723, les effectifs de l'administration gabonaise sont de loin les plus importants de la sous-région Cemac ³⁵⁸, et proportionnellement les plus importants en zone ayant l'usage du FCFA ³⁵⁹ comme monnaie. En la matière, une étude menée en 2016 présente une photographie de la situation des effectifs de l'administration gabonaise. Par ce travail comparatif, l'affirmation selon laquelle l'administration gabonaise détient un nombre d'agents plus important par rapport à la proportion de ses habitants, nous donne une idée sur le besoin de réforme de la fonction publique au Gabon.

Tableau comparatif des effectifs des agents publiques en zone CFA³⁶⁰

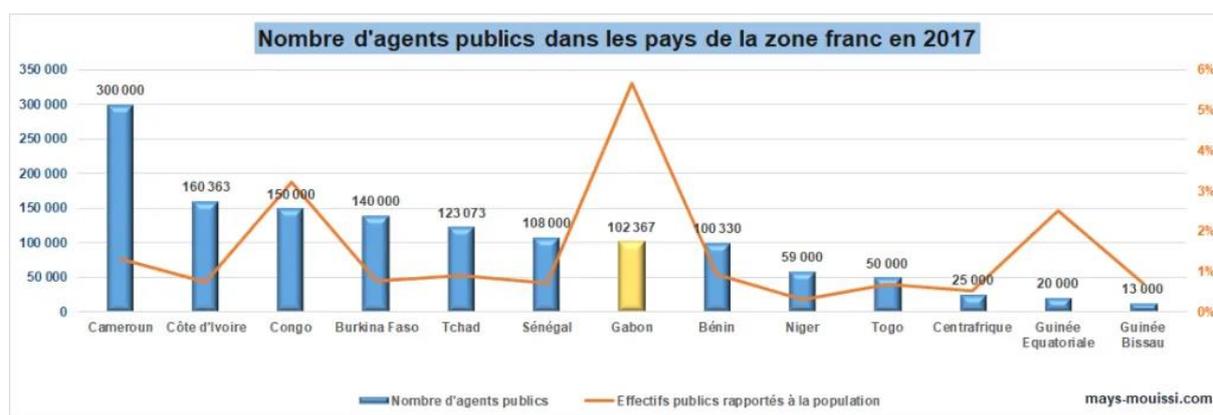
³⁵⁶ Fichier Unique de Référence (FUR GABON)

³⁵⁷ Ministère de la fonction publique Gabonaise recensement 2019, résultat publié en janvier 2020 par voie de presse.

³⁵⁸ Communauté des Etats de l'Afrique centrale qui comprend le Gabon, le Congo, le Cameroun, le Tchad, le Centrafrique et la Guinée-équatoriale

³⁵⁹ Nom de la monnaie d'origine coloniale encore utilisée au sein de 14 pays africains, dont le nom complet est le Franc des Colonies Françaises d'Afrique

³⁶⁰ Etude de l'économiste Gabonais Mays MOUISSI publiée sur son site éponyme le 7 juin 2018



Le fonctionnarisme gabonais se manifeste à l'épreuve de ces chiffres comparatifs avec ceux des autres pays d'Afrique francophone. Quand il faut élaborer les ratios, on peut constater que la fonction publique gabonaise est la plus importante, par rapport à sa population, ainsi selon cette étude sérieuse, 6 % de la population gabonaise serait fonctionnaire, tandis qu'ils ne représentaient que 5 % pour le Cameroun et moins de 4 % pour la Côte d'Ivoire³⁶¹. Ces chiffres qui datent de 5 ans maintenant sont néanmoins révélateurs d'une situation complexe dans laquelle se trouve le Gabon qui est un petit pays en termes de nombre d'habitants supportant déjà un fort taux d'effectif d'agents dans sa fonction publique. En tenant compte de la décision portant gel de recrutement dans la fonction publique, suivie du résultat du dernier recensement de la fonction publique gabonaise, celle-ci représente désormais 4,77 % de la population³⁶², soit un recul net de 1,23 % en moins même si cette baisse ne sera que de courte durée, puisque cette tendance devrait être abandonnée dans la mesure où, le Parlement a voté pour une politique de recrutement de 5352 nouveaux agents en 2021³⁶³.

Paragraphe 2/ Le besoin de rationalisation des effectifs dans la fonction publique gabonaise

³⁶¹ Le Cameroun et la Côte d'Ivoire sont les deux pays les plus peuplés de la zone CFA

³⁶² Opération statistique entre la population gabonaise évaluée à 2.173.000 habitants et 103.723 fonctionnaires ce qui donne un ratio de 4,77%

³⁶³ L'article 44 de la loi n°044/ du 11 janvier 2021 déterminant les ressources et les charges de l'Etat en République Gabonaise pour l'année 2021

A ce niveau, nous nous intéressons aux chiffres de l'emploi public global au Gabon dans la mesure où il y a un devoir d'inventaire qui s'impose. La rationalisation qui « *s'entend comme le fait d'organiser un processus de manière à accroître son efficacité, veut aussi dire donner à quelque chose une explication rationnelle* »³⁶⁴.

La rationalisation des effectifs de la fonction publique est une méthode voisine de la rationalisation des choix budgétaires, en ce qu'elle « met en place un système de planification stratégique pluriannuelle »³⁶⁵. Elle sert à la longue d'élément prévisionnel, même si Weber, propose de voir ce que signifie en pratique cette rationalisation intellectualiste que nous devons à la science et à la technique scientifique. Pour lui, « *l'intellectualisme et la rationalisation croissante ne signifient donc nullement une connaissance générale des conditions dans lesquelles nous vivons* »³⁶⁶, mais plutôt notre croyance en la maîtrise des choses par la prévention, l'anticipation et pour autant que nous le voulions³⁶⁷.

Ainsi dans la mesure où le phénomène du fonctionnarisme est une critique interne et externe au Gabon, le besoin de rationaliser les effectifs vise à dresser d'une part un tableau de la répartition des emplois (A) et d'autre part à mettre en évidence les déficits de notre organisation administrative, et surtout nous verrons comment une organisation peu rationnelle de l'administration induit le sureffectif dans la fonction publique (B).

A/ Le tableau de répartition des emplois publics au Gabon

Pour réaliser cette étude, nous nous sommes inspirés des prévisions d'autorisations des emplois publics contenues dans les lois des finances initiales et rectificatives sur la période des cinq dernières années. Ces lois des finances

³⁶⁴ Définition de rationaliser selon le dictionnaire Larousse.fr

³⁶⁵ Patrick Gibert et Jean-Claude Thoening « *La modernisation de l'Etat* » op cit, p 60

³⁶⁶ Max Weber « *Le Savant et le Politique* », Paris Plon, 1990 pp 69-70

³⁶⁷ Françoise Mazuir, « *Le processus de rationalisation chez Max Weber* », dans Sociétés n°86/ 2004 pp 119-124

permettent d'apprécier les fluctuations du législateur en matière de politiques publiques d'emploi en République Gabonaise. C'est pourquoi, il sera d'abord vu les effectifs globaux dans les cinq (5) administrations les plus importantes (1) et nous analyserons les effectifs des institutions (2).

1) Les effectifs globaux des cinq plus importants ministères du Gabon

La pertinence de ces données se trouve à la fois, au niveau fonctionnel et opérationnel. En effet, les effectifs de la fonction publique peuvent être à juste titre considérés comme pléthoriques. Car, lorsqu'on fait une comparaison avec ceux des autres pays africains ayant une population beaucoup plus importante que la nôtre, ce constat ne fait aucun mystère.

Ce qui est étonnant, c'est de voir que la fonction publique gabonaise côtoie en nombre d'agents, les effectifs semblables à ceux du Bénin et du Sénégal, alors que l'un dispose d'une population de 12 millions d'habitants et l'autre 17 millions, soit 6 et 8 fois le nombre d'habitants au Gabon³⁶⁸. Cela conduit à constater que la prise en compte de la démographie n'est pas un élément pertinent pour déterminer le besoin en nombre de fonctionnaires d'un pays à l'autre.

Quoiqu'il en soit, le nombre d'agents émergeant au budget de l'Etat est très important, voire au-dessus de la moyenne des Etats africains ayant en partage le CFA comme monnaie et se trouve diversement reparti entre les ministères. C'est ainsi que nous avons jugé opportun de montrer dans quelle mesure certains ministères absorbent des parts importantes tant en ressources humaines que financières. Globalement, durant les cinq dernières années, la fonction publique gabonaise a été animée par des effectifs moyens de 105 190, 6³⁶⁹ agents tout secteur confondu. L'analyse des tableaux ci-après illustrera mieux le propos.

³⁶⁸ Tableau comparatif du nombre d'habitants des pays cités selon les statistiques de la Banque Mondiale, consultées en ligne le 25 mai 2021

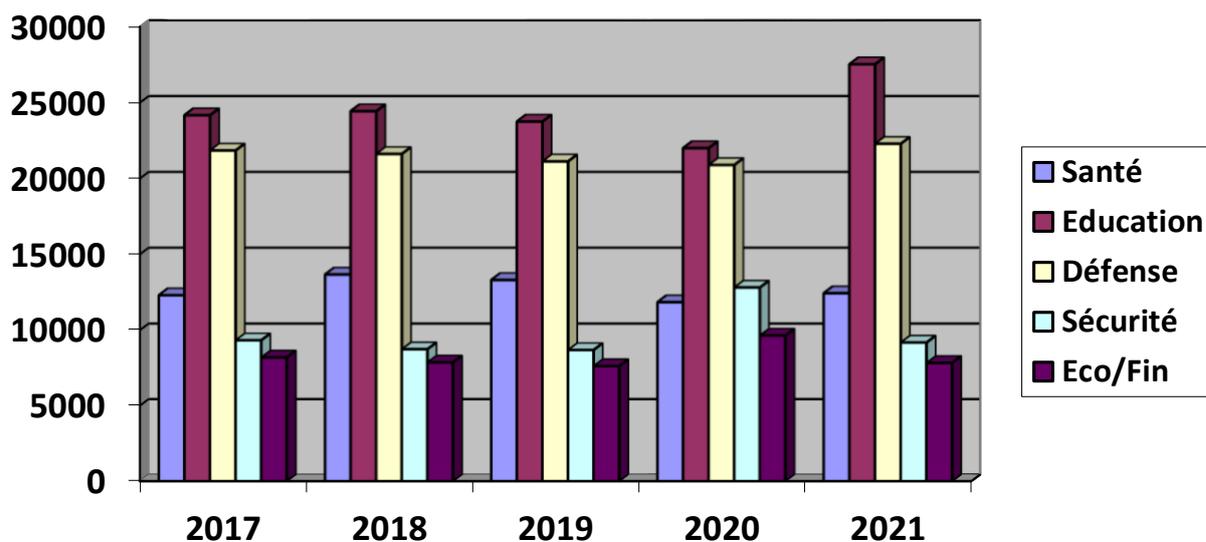
³⁶⁹ Ce chiffre est le résultat de la somme des autorisations d'emploi pour les années budgétaires de 2017 à 2021

Tableau 1/ Les effectifs durant les cinq dernières années

2017	2018	2019	2020	2021
Année	Année	Année	Année	Année
106 095	105 640	102 079	101 638	106 990
Agents	Agents	Agents	Agents	Agents

Ce tableau indicatif des effectifs de la fonction publique met à l'évidence, l'existence d'une politique constante pour plus d'emplois publics, et cela, malgré les mesures gouvernementales prises pour essayer de contenir la masse salariale de l'Etat. L'une des explications de ce phénomène est l'absence de marge de manœuvre de l'Etat dans sa capacité à mettre en place des mécanismes qui permettent de générer de l'emploi privé. Cette situation fait donc de l'Etat le seul véritable *patron* dans un pays riche en ressources naturelles, mais qui ne possède malheureusement pas de grands capitaines industriels pouvant créer des emplois et doper l'offre en main d'œuvre de plus en plus croissante. Par conséquent, à peu près, 70 % des effectifs dans le secteur public se retrouvent dans cinq ministères. Il faut cependant reconnaître, qu'il s'agit des ministères à fort impact social et sécuritaire pour les populations et les biens. Même si on peut légitimement s'interroger sur la propension aux recrutements au sein des forces de défense et de sécurité, notamment à la veille des joutes électorales majeures comme l'élection présidentielle de 2016.

Tableau 2/ Les effectifs de cinq plus grands ministères



En observant ce tableau, l'éducation nationale occupe plusieurs postes de la fonction publique, avec une moyenne de 23,17 % d'agents publics sur les cinq années, c'est moins qu'en France où l'éducation nationale et l'enseignement supérieur totalisent 1 058 800 emplois sur les 2 506 900 emplois soit un taux de 42,23 % des effectifs de la fonction publique d'Etat³⁷⁰. Les effectifs de l'éducation nationale au Gabon sont trompeurs, car lorsqu'on fait le ratio entre le nombre d'apprenants au Gabon, l'Unesco estime à près de 908 540³⁷¹ du pré-primaire à l'université, ce qui représente un chiffre assez important quand il est avéré que l'ensemble des établissements publics au Gabon sont en sureffectif avec des classes de 100 à 150 élèves au primaire et au secondaire ; les universités et autres grandes écoles connaissent la même problématique.

La raison de cet état de choses est attribuée soit au déficit en enseignants (surtout pour les matières scientifiques et technologiques) ou à celui du manque de salles de classe pouvant absorber de manière optimale le nombre d'élèves, lorsque l'on sait que le Gabon dispose de l'un des plus forts taux d'alphabétisation

³⁷⁰ Effectifs de la fonction publique par versant et par ministère, données annuelles de 2011 à 2019 parues le 15 mars 2021 Insee

³⁷¹ Données statistiques de l'Unesco à travers son site internet uis.unesco.org/en/country/ga. Ces données retracent l'ensemble de la population apprenante du Gabon sur l'année 2019, cette marge nous semble nécessaire pour construire un raisonnement critique sur la situation éducative au Gabon.

en Afrique avec 85 %³⁷². Ce pourcentage contraste avec le niveau d'investissement public dans l'éducation au Gabon qui ne consacre que 2,67 % de son PIB³⁷³ à l'éducation alors que le Cameroun et la Côte d'Ivoire consacrent respectivement 3,1 % et 3,3 % de leur PIB à l'enseignement et à l'éducation. Car, si plusieurs ont accès à l'école, d'autres sont en décrochage scolaire, et le taux de redoublement qui est de 37 %, reste le plus élevé au monde, et deux fois supérieur à la moyenne africaine³⁷⁴. L'analyse de ces différentes données laisse très vite apercevoir les paradoxes des systèmes administratifs et éducatifs gabonais. Ces contradictions se poursuivent aussi dans la gestion des ressources humaines au sein des institutions de la République.

2) Les effectifs pléthoriques au sein des institutions gabonaises.

Si le fonctionnarisme gabonais se manifeste par le fait que 70 % des emplois publics se répartissent dans cinq ministères sur les vingt-quatre que compte le pays, nous nous sommes aperçus que les institutions occupent une part non-négligeable en termes d'effectifs. En se penchant sur les institutions, il faut dire que celles-ci renvoient généralement à l'histoire dans la mesure où, « *elle rend compte de la spécificité des solutions que les hommes ont trouvées dans des contextes toujours particuliers pour gérer au mieux les problèmes de leur société* »³⁷⁵. C'est donc ce postulat qui a présidé à la création de plusieurs institutions au sein de la République gabonaise, car la plupart d'entre elles naîtront après la conférence nationale de 1990, qui s'était voulue être une grande messe

³⁷² Données de la Banque Mondiale sur le taux d'alphabétisations des adultes en % des personnes âgées de 15 ans et plus.

³⁷³ Données de la Banque Mondiale, sur les sources de l'Institut des statistiques de l'UNESCO pour le compte de l'année 2014, qui sont les seuls chiffres disponibles. Il faut dire qu'en 2014, l'économie gabonaise sortait d'une année précédente d'excédent budgétaire, donc avec un moindre mal. Mais tout cet argent n'a pas permis de donner un essor significatif à aucun des secteurs prioritaires tels que la santé et l'éducation.

³⁷⁴ Banque Mondiale 2013 Rapport sur la croissance et l'emploi en République Gabonaise, Licence : Créative Commons Attributions CC BY 3.0

³⁷⁵ Duran Patrice, Martin Gilles, Regards croisés sur les institutions, idées économiques et sociales 2010/1 n°4-5 URL : <http://www.-cairn-info-ezproxy.univ-perp.fr/revue-idees-et-sociales-2010-1-page-4-htm>

politique en vue de la refonte du régime d'alors. C'est-à-dire passer du monopartisme au multipartisme. Les acteurs de l'opposition de ce temps croyaient qu'au sortir de cette conférence, la démocratie s'instaurerait naturellement, d'où advint-il la nécessité de mettre en place des institutions qui seraient garantes de son animation.

Ainsi, vu l'importance croissante du droit dans nos sociétés modernes et mondialisées, mais aussi l'influence des juristes, ces institutions obtinrent une position centrale. Le paysage institutionnel gabonais s'identifie dorénavant selon la loi par une quinzaine d'entités dont le tableau suivant en fait l'économie.

Tableau des effectifs des institutions en République gabonaise

Les institutions	Les effectifs
Présidence de la République	1018 agents
Sénat	128
Assemblée nationale	814
Conseil d'Etat	136
Cour Constitutionnelle	99
Cour de Cassation	360
C.E.S.E	117
Cour des Comptes	269
Haute Autorité de la Communication (HAC)	87
Conseil National de la Démocratie	6

CNLCEI (Lutte contre la corruption)	50
Centre Gabonais des Elections	19
CNPDCP	6
Médiateur de la République	3
CNDH (Droit de l'Homme)	
Total	3115 agents

De prime abord, ces effectifs ne semblent pas aussi gigantesques, toutefois, dans certaines institutions le nombre d'agents pose nécessairement des problèmes. Nous pouvons citer en exemple la présidence de la République qui s'est habituée à des effectifs pléthoriques, dont l'efficacité, ou l'utilité n'a toujours pas été démontrée. En 2018, le Président décide de se séparer de 40 % des effectifs admis au Palais du bord de mer, passant ainsi de 1600 collaborateurs à 1261 avec une économie annoncée de 3 milliards de FCFA³⁷⁶, ce qui restait encore insuffisant. Comparativement en France, selon le rapport de la Cour des comptes en France, les effectifs de l'Elysée étaient de 779 repartis entre 454 agents civils et 325 agents militaires en 2019 alors que le Gabon en avait 1261. Si en 2021, la présidence fait émarger encore plus de 1000 personnes au budget de l'Etat, ce nombre nous paraît excessif au regard de la situation économique et financière du pays. Une autre institution qui concentre encore ce paradoxe est l'Assemblée nationale où siègent 143 députés qui ne représentent in fine que 17,56 % du personnel au sein du Palais Léon M'BA, ce qui revient à dire que 82,44 % du personnel de l'Assemblée nationale n'est pas élu, ce qui est de notre point de vue énorme.

³⁷⁶ Soit l'équivalent de 4 573 519.32 euros

Les politiques de réduction du nombre d'agents au sein des administrations ne se font pas toujours nécessairement où elles le devraient. Dès lors que ce qui caractérise les institutions gabonaises, c'est le statut autonome dont elles bénéficient, c'est-à-dire une autonomie totale en matière de gestion administrative et financière, ce qui se traduit par la soustraction à tout mécanisme de contrôle venant des services indépendant d'elles. Elles échappent de ce fait au contrôle général des inspections administratives, mais aussi, au regard du législateur, qui préfère très souvent accompagner chaque institution en lui donnant les budgets nécessaires pour son fonctionnement, sans lui imposer de rendre des comptes.

B) La désorganisation de l'administration entre 2010 et 2020

La résolution du phénomène des effectifs pléthoriques dans nos administrations exige une opération méthodique. Pour cela, plusieurs techniques qui viennent du NPM³⁷⁷ sont souvent préconisées, sans pourtant qu'elles ne produisent réellement des résultats. Le problème sérieux que posent les recettes du new public management, c'est le dogmatisme dont il fait montre. Ce fut le cas notamment à travers la démarcation entre le rôle des administrations centrales (1), pour une politique des agences qui fut un échec en dix ans (2). A ce propos, nous pouvons dire que le discours n'a pas accompagné l'ambition, mieux encore cette dernière lui a même fait défaut.

1) Le démantèlement du rôle traditionnel des administrations centrales

A l'issue des élections présidentielles de 2009, le candidat du parti au pouvoir depuis 1967³⁷⁸ a été déclaré vainqueur d'une élection non sans couacs. Car après 42 ans de règne de Bongo père, c'est le fils qui lui succède au sommet

³⁷⁷ New Public Management

³⁷⁸ Le parti démocratique gabonais (PDG qui existe depuis le 12 mars 1967) et qui dirige ce pays sans discontinuité jusqu'à présent

de l'État³⁷⁹. Le drame de cet événement aura été la compromission d'un changement profond auquel aspire encore une population qui vit chez l'un des pays les plus riches d'Afrique, mais avec une population très pauvre, comme le disait si bien un célèbre duo musical, « *pays riche, peuple pauvre* »³⁸⁰.

Ali Bongo avait aussi promis le changement aux gabonais et surtout dans l'appareil administratif qui concentrait trop de griefs de la part de citoyens, mais c'est le contraire qui fut proposé. L'Etat s'est plutôt essayé dans la start-upérisation de l'administration³⁸¹. En effet, après tant d'approximation dans la gestion publique à la fois des ressources humaines et financières, ce qu'on attendait de l'Etat c'est qu'il réforme, ou au mieux, on espérait surtout qu'il se réforme, en montrant l'exemple, afin d'être toujours plus efficace et à la pointe des innovations³⁸².

Dans son programme de gouvernance, le président devenu projetait une réorganisation de l'administration dans une perspective de modernisation. Si l'ambition fut saluée de tous, la promesse, quant à elle sera trahie,³⁸³ par les hommes et les femmes qui l'animeront. Car le PSGE³⁸⁴ prévoyait une réorganisation et une meilleure spécialisation du cadre institutionnel de l'administration gabonaise. C'est-à-dire, qu'il fallait opérer une séparation entre

³⁷⁹ Election du 30 août 2009 au cours de laquelle Ali Bongo est déclaré vainqueur avec 41% des voix contre ses deux principaux adversaires Pierre Mamboundou et André Mba Obame avec 25% de voix chacun.

³⁸⁰ Parole du groupe mythique de la musique gabonaise *Movaizhaleine* dans leur disc de 2001 *Aux choses du pays*, produit chez Zorbam Production

³⁸¹ C'est le phénomène de déportation de l'administration traditionnelle vers le tout virtuel, se fondant sur rouages et des mécanismes modernes et ultra-modernes dans la conduite des affaires publiques. On peut reconnaître des avancées aux nouvelles méthodes, mais les carences sont très perceptibles.

³⁸² Emmanuel Macron (préface), dans « *l'Etat en mode Start-up* », sous la direction Yann Algan et Thomas Cazenave, Ed Eyrolles p 7

³⁸³ Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, *La modernisation de l'Etat, une promesse trahie ?* Classiques Jeunes Economies 2020

³⁸⁴ Plan Stratégique Gabon Emergent, programme phare de la gouvernance multisectorielle du Président Ali Bongo, qui va servir de support de toutes politiques publiques de la gestion du capital humain.

les fonctions de stratégie, de régulation et d'exécution, chacune étant du ressort de chaque ministère, donc à l'administration centrale.

Or, ce qui donne de la cohérence à l'action publique, c'est d'abord l'unité des entités par lesquelles elle se déploie. Le processus de séparation que vont prôner les autorités gabonaises aura tendance à construire un dédoublement de compétences, non pas en les rendant complémentaires mais concurrentes. Ce qu'il aurait fallu, c'était de reformer le système en le complétant et non en le déstructurant, puisque le principe unitaire n'est évidemment pas incompatible avec l'existence de structures diversifiées.

Le principe unitaire au sein des ministères via les administrations centrales implique cependant des relais « *périphériques* » pour qu'ils assurent le contact entre l'administration et la société sont placés en situation de dépendance par rapport au « *centre* » d'impulsion.³⁸⁵ Cette observation ne sera pas prise en compte dans le schéma directeur de la modernisation de l'Etat par le cabinet du chef de l'exécutif. En se contentant d'émettre la critique sur la lourdeur administrative, et sur la qualité des services aux citoyens et aux entreprises paraît insuffisant. Tout en nommant les facteurs à l'origine qui concourent à ce faible niveau de performance : une multiplicité de niveaux hiérarchiques, un cloisonnement important d'un ministère à un autre, voire d'une direction à une autre au sein du même ministère et d'une gestion peu dynamique de la ressource humaine,³⁸⁶ les autorités n'ont pas trouvé mieux, que de mettre en place une politique des agences publics pour légitimer la séparation des missions entre la conception, le contrôle et l'exécution.

2) Dix ans d'échec des agences publiques au Gabon

³⁸⁵ Jacques Chevallier Science administrative 5^e Edition mise à jour, Thémis droit, presse universitaire France, octobre 2013

³⁸⁶ Objectif stratégique 3 : Aligner le cadre institutionnel au PSGE, p 35 juillet 2012

L'organisation en agence est un instrument de politique publique qui a été décrit comme un mouvement général et transnational de transfert de politiques publiques s'inspirant du New Public Management³⁸⁷. En France par exemple, depuis les années 1980, « *la tendance s'est imposée de manière presque globale, de considérer généralement inefficace la gestion des affaires publiques, en utilisant le privé comme contre-modèle* »³⁸⁸, c'est cette logique qui a prévalu pour instaurer le modèle des agences au Gabon. Dans le contexte gabonais, les agences qui ont été mises en place se sont révélées être des différentes formes de sous-traitance³⁸⁹ des traditionnelles directions générales techniques d'antan.

Le cas le plus symptomatique de ce phénomène a été la création par ordonnance de l'Agence nationale des grands travaux³⁹⁰, dont la principale mission était la prise en charge technique en vue de la réalisation des grands chantiers d'infrastructures routières, qui manquent cruellement au Gabon. L'innovation ne pouvait qu'être louable, surtout pour une question d'une aussi haute importance³⁹¹. Il s'agissait de l'agence phare du premier magistrat d'Ali Bongo, car elle était censée être une des plus grandes avancées de la modernisation de l'Etat.

Cependant, les missions dévolues à celle-ci existaient déjà à travers une autre administration publique au sein du ministère des travaux publics et de l'équipement via la Direction générale de l'entretien routier et des aérodromes,³⁹²

³⁸⁷ Hughes OE, *Public Management and Administration*, Macmillan 2003

³⁸⁸ Marie-Laure Djelic « L'arrivée du management en France : un retour sur les liens entre managérialisme et Etat » article, dans *Revue Politiques et management* 2004/22-2, pp 1-17, lors du Colloque des 24 & 25 novembre 2003, « Une génération de réforme en management public : et après ? ».

³⁸⁹ Anneliese Dodds, *Le développement des agences en Grande-Bretagne et en France, l'exemple d'EduFrance, transfère d'outre-manche ou création indigène ?* *Revue française de l'administration publique*, 2004/3 n°111, pp 483-500

³⁹⁰ Ordonnance n°4/2010 du 25 février 2010, portant création et organisation de l'ANGT

³⁹¹ Il faut dire que très peu sont les sujets qui fassent l'unanimité au Gabon, entre les bords politiques, la société civile, depuis 2009, le Gabon est un pays dont les citoyens ne regardent tous de la même manière. Toutefois, le besoin social permet de ramener chacun face à la réalité.

³⁹² DGERA créée par décret n°000469/PR/MTPEC du 4 mai 2007

sans qu'il ne soit mis en avant le conflit légistique entre les deux textes, le dernier venu n'ayant pas remis en cause l'ancien, mais, à créer une concurrence en moyens humains et financiers.

L'agence nationale des grands travaux qui avait ses bureaux au sein de la présidence de la République va créer un précédent dans le pays, puisque le président de la République en présidera le conseil d'administration, en violation manifeste de la Constitution,³⁹³ avec le regard complice de la Cour constitutionnelle. Si l'ANGT est le cas le plus parlant, ce n'est pas pour autant la seule agence, puisque d'autres ont suivi le même schéma concurrentiel entre administration centrale et structure autonome, à l'instar de l'ANINF qui concurrence l'ARCEP³⁹⁴, ou encore l'ANUTTC avec la direction générale du Cadastre.

Chacune de ces agences bénéficiera d'une autonomie de gestion administrative, et financière. Cette autonomie s'est transformée en indépendance, dans la mesure où nous partons de l'idée qu'une administration est indépendante quand elle dispose de pouvoirs décisifs d'ordre réglementaire ou individuel nécessaires pour prendre corps dans un espace administratif suffisamment ouvert. Il n'y a guère de possibilités théoriques ou pratiques d'épanouissement pour de telles institutions dans les espaces administratifs fermés, organisés et contrôlés de manière rigide,³⁹⁵ c'est ce postulat qui va conduire à un échec direct du président dans la mesure où les agences créées seront indépendantes de tous les ministères qui devaient en principe en assurer l'autorité de tutelle. Cette autorité directement rattachée à la personne du Chef de l'Etat, conduira au désastre en termes d'emploi

³⁹³ Article 14 de la Constitution en vigueur jusqu'en 2018, qui établit le régime d'incompatibilité fonctionnelle du Chef de l'Etat, en l'interdisant d'occuper durant ses fonctions toute autre fonction publique ou aucune activité privée à caractère lucratif.

³⁹⁴ Autorité de régulation des communications numériques

³⁹⁵ Frank Moderne, « Les modèles étrangers, étude comparée », Les autorités administratives indépendantes, Paris PUF 1988

et d'argent³⁹⁶ ; avec à la clé, les personnels agents publics permanents concernés et une cette remis à leurs administrations d'origine, et les agents qui, relevant du code du travail seront soumis aux dispositions des textes en vigueur, c'est-à-dire licenciés purement et simplement. En définitive, le problème des emplois pléthoriques n'a pas pu se résoudre par la tentative d'un management hâtif des administrations centrales en les désorganisant. Par conséquent, la rationalité des effectifs dans la fonction publique pourrait passer par une volonté de tri entre les secteurs prioritaires et le regroupement de certaines administrations tel que préconisé par les bailleurs de fonds.

Section 2/ De quels fonctionnaires avons-nous le plus besoin ?

La critique sur le nombre de fonctionnaires trop élevé repose essentiellement sur une logique comptable, plus que sur une conception organique. Dans notre système politique qui fait de l'Etat la source de la protection, les perceptions en termes de nécessités ne sont pas les mêmes selon le côté duquel on se trouve. En France comme au Gabon, le besoin en fonctionnaires suit la même logique, ceux qui occupent les fonctions de directions, de contrôles et de conceptions perçoivent qu'il y a trop d'agents publics, tandis que les occupants des fonctions d'exécution, voire subalternes, estiment qu'il manque du personnel. C'est ainsi, que l'on se pose la question de savoir de quelle haute fonction publique a-t-on besoin (paragraphe 1) ? Et, de combien de fonctionnaires « normales », ³⁹⁷ est-il nécessaire pour le fonctionnement des administrations (paragraphe 2).

³⁹⁶ Projet de loi adopté par le gouvernement lors du Conseil de ministre du 2 octobre 2019 portant suppression de l'ANGT, sans aucun devoir d'inventaire, puisqu'aucune autorité administrative, législative ou juridique ne peut procéder à un contrôle sur aucune entité dont le Président de la République exerce directement son autorité

³⁹⁷ La normalité des fonctionnaires se fait entendre comme les catégories B et C, c'est-à-dire pour ceux qui sont chargés d'exécuter les ordres venant d'en haut.

Paragraphe 1/ De quelle haute fonction publique a-t-on besoin aujourd'hui au Gabon ?³⁹⁸

La science politique invite depuis longtemps à s'intéresser à la conduite ordinaire des administrations, de leur fonctionnement informel et autres jeux de pouvoir. Avec la sociologie des organisations, et les notions sur des politiques publiques, une littérature impressionnante par sa fécondité a même pu faire penser que tout a été dit à propos de l'administration³⁹⁹, alors même que le débat sur le fonctionnarisme par exemple, laisse encore des pans entiers de la réflexion.

C'est à ce titre que nous verrons dans un premier temps la représentation de la haute fonction publique comme une réalité du marché administratif (A), et la difficile quantification de celle-ci au Gabon (B).

A) Le marché de la haute fonction publique au Gabon

Qu'ils soient aimés par certains, ou honnis par d'autres, les hauts fonctionnaires cristallisent l'attention au sein de nos Etats. Cette réalité mérite une attention particulière, dans ce qui s'apparente à un mélange entre fantasme et triste réalité. Ce qui est certain, c'est ce que très peu savent réellement comment circonscrire ce que signifie être un haut fonctionnaire juridiquement (1). Cependant, il serait aisé de décrire la réalité sociale des hauts fonctionnaires (2).

1) La difficile description juridique de la haute fonction publique

Selon Luc Rouban, la première chose à savoir sur ce que l'on appelle les hauts fonctionnaires, c'est que ce statut n'existe pas juridiquement, ils font partie des « *clandestins, généralement au titre de la technocratie comme perversion de*

³⁹⁸ Question que se sont posés les panélistes lors du 70ième anniversaire de l'ENA en septembre 2015, dont la communication fut conduite par le vice-président du Conseil d'Etat Jean-Marc Sauvé.

³⁹⁹ WALLER J-M, L'administration et le quotidien, Nouveau manuel de science politique, nouvelle édition revue et augmentée, La découverte p, 317, 2015

la démocratie électorale »⁴⁰⁰. La haute fonction publique trouve rarement de définition en droit, c'est-à-dire, qu'aucun texte de loi, encore moins réglementaire ne précise avec exactitude ce que signifie juridiquement la haute fonction publique. Toutefois, cette absence n'empêche pas pour autant de faire preuve d'ingénierie juridique permettant de recueillir dans diverses sources de droit, des éléments qui serviront à esquisser une circonscription juridique de la haute fonction publique. En fait, grâce à un travail de fouille des statuts particulier, la classification qui s'y trouve entre les agents permet d'identifier les hauts et les bas fonctionnaires⁴⁰¹.

Concrètement, il s'agit de recouper au sein du statut général de la fonction publique qui évoque de manière pertinente la notion de corps et de grade, dans la mesure où les fonctionnaires appartiennent à des corps, et ces corps regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades⁴⁰². Sachant que les corps d'emplois sont classés en trois catégories, A, B et C, selon notre système en vigueur, les hauts fonctionnaires sont les agents de la fonction publique permanente de l'Etat généralement qui font partie de la catégorie A+ en France et hors hiérarchie au Gabon. Ainsi, parlant de la catégorie A+, bien qu'elle n'ait pas d'existence juridique dans le statut général des fonctionnaires, la notion est fréquemment utilisée pour distinguer les corps et emplois fonctionnels de l'encadrement supérieur au sein de la catégorie A. Les agents A+ sont aussi appelés les hauts fonctionnaires⁴⁰³.

⁴⁰⁰ Rouban, Luc. « Les hauts fonctionnaires sous la cinquième république : idées reçues et perspectives analytiques », *Revue française d'administration publique*, vol. n°104, no. 4, 2002, pp, 657-675

⁴⁰¹ Statut particulier des agents du corps diplomatique gabonais à travers la loi n°12/96 du 28 février 2000, qui permet à la fois d'identifier les différents corps de ce ministère mais aussi les grades de celui-ci.

⁴⁰² En référence à l'article 4 de la loi du 9 janvier 1986 portant statut général des fonctionnaires en France

⁴⁰³ Définitions de la Catégorie A+ dans le dictionnaire de la fonction publique en ligne www.fonction-publique-gouv.fr

Partant de ce postulat, on peut donc dire que le haut fonctionnaire est cet agent que l'on retrouve en haut de la grille indiciaire, puisqu'elle seule permet d'apprécier qui aura la qualité ou non de haut fonctionnaire. Le professeur Raphael Drai, se résout à dire que « *le haut fonctionnaire est celui qui certes occupe le sommet d'une hiérarchie, mais cela en raison de ses aptitudes particulières, antérieurement vérifiées par une série d'épreuves, intellectuelles et professionnelles à la prise de décision* »⁴⁰⁴. C'est donc par la fonction qu'il va occuper au sein de l'administration que le haut fonctionnaire peut se distinguer de celui qui ne l'est pas. La difficulté avec la prise en compte de la position occupée au sein de l'administration pour déterminer qui est haut-fonctionnaire ou non, n'est pas totalement objective, puisqu'il est connu que les nominations dans la haute hiérarchie administrative que l'on soit à Paris ou à Libreville, répondent généralement à des logiques idéologiques, donc politiques.

Cette dimension politique est celle que semble occulter l'OCDE lorsqu'elle définit la haute fonction publique comme étant « *un système structuré et reconnu de personnel pour les postes non-politiques de haut niveau au sein de l'Etat* ». Elle poursuit en disant : « *il s'agit d'une fonction publique de carrière au sein de laquelle les personnes sont nommées de manière concurrentielle à des fonctions de conseil, en matière de politique publique* »⁴⁰⁵. Le phénomène de la politisation de la haute fonction publique existe bel et bien, il se manifeste par la proximité politique des fonctionnaires avec le parti qui gouverne, par un facteur favorisant les nominations dans les emplois administratifs supérieurs dans le déroulement de la carrière, qui est une caractéristique commune à de nombreux pays africains et européens⁴⁰⁶. Il faut dire que les politiques se servent du pouvoir discrétionnaire

⁴⁰⁴ Raphael DRAI « qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? » Contribution à l'histoire des sources idéologiques du modèle administratif français, accessible sur www.u-picardie.fr

⁴⁰⁵ OCDE (COV/PGC/PEM 2008 2) The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries, Paris 31 Janvier 2008

⁴⁰⁶ Françoise Dreyfus, « *Les hauts fonctionnaires et la politique* », dans Nouveau manuel de science politique, p 303

dont ils peuvent bénéficier pour nommer des fidèles partisans à des hautes fonctions. Au Gabon, il est quasiment impossible d'obtenir une direction générale dans une administration ou une entreprise publique ou parapublique sans que le candidat à la fonction ne soit encarté au parti au pouvoir, ou ne fasse pas acte d'adhésion prochaine en faveur de celui-ci.

En France, le président de la République peut facilement nommer près d'un millier à ces hautes fonctions de l'Etat, même si toutes les nominations ne répondent pas nécessairement à l'appartenance de son camp. La majorité actuelle en France est relativement novice pour avoir une base assez large pour confier les administrations à des dirigeants sur la seule considération politique. Le marché de la haute fonction publique ne connaît pas de pénurie, tout au contraire il est de plus en plus prospère dès lorsqu'il fait vite le choix facile d'être au service du système politique en place ou de l'idéologie économicopolitique dominante : (le libéralisme voire l'ultralibéralisme).

Au Gabon contrairement à la France, le chemin de l'ascension sociale est étroit puisqu'il n'est tributaire que de la nomination en Conseil des ministres, donc éminemment politique selon nos réalités. Aussi, les très grandes entreprises étrangères installées sur place ne sont pas pour la plupart preneuses de l'offre des énarques et autres hauts fonctionnaires formés dans nos grandes écoles⁴⁰⁷. Comptant pour beaucoup sur la technicité importée, les grandes firmes n'emploient quasiment jamais de hauts fonctionnaires. Car, si la haute fonction publique, en France s'apparente à un système de profession au sein duquel les groupes (privés et grands corps d'Etat) sont en concurrence pour établir leur juridiction sur un ensemble d'activités dont ils revendiquent la compétence exclusive⁴⁰⁸, elle n'a pas d'équivalence avec ce qui se fait au Gabon. Enfin, les politiques servent aux citoyens la confusion des rôles entre eux et la haute fonction

⁴⁰⁷ Ecole nationale d'administration ou l'Institut de l'économie et des finances (IEF)

⁴⁰⁸ A.D Abbott, The system of professions

publique. Sachant bien évidemment que cette confusion s'assimile au sein de l'opinion à une collusion d'intérêts entre les deux sphères, elle nécessite une clarification.

Dans le cas du Gabon, les insuffisances ne sont que très rarement imputables aux femmes et hommes politiques, mais aux hauts fonctionnaires, puisqu'ils sont les seuls à être sur des chaises éjectables. Ce qui est souhaitable, c'est que dans la pratique, les légitimités respectives de l'une et de l'autre se différencient. Car la légitimité démocratique du politique n'est pas la légitimité méritocratique du fonctionnaire : l'une n'épuise pas l'autre, et inversement, les deux sont faites pour se conforter et s'enrichir mutuellement⁴⁰⁹.

2) La description sociale des hauts fonctionnaires

Il est indéniable que la fascination que suscite la haute fonction publique tient au prestige social qu'elle dégage. La description sociale du haut fonctionnaire prend sens à travers le même jeu que le pouvoir place en situation d'emprunter à l'extérieur (la France), les façons d'agir, de penser et s'organiser⁴¹⁰. S'il y a très peu d'études voire quasiment aucune sur les origines sociales des hauts fonctionnaires gabonais, il n'est pas assez rare de constater qu'à l'annonce du communiqué final du Conseil des ministres, le gouvernement entérine des mesures individuelles gratifiant des postes « juteux » aux agents dont les patronymes ne sont pas très éloignés de la bourgeoisie politique dominante⁴¹¹. Donc, on peut mieux décrire le profil social de nos hauts fonctionnaires à travers l'accès aux différents types de pouvoirs. Au Gabon, les différents pouvoirs auxquels nous faisons allusion sont le fruit d'une production sociale qui favorise

⁴⁰⁹ Jean-Marc Sauvé, discours à l'ENA lors du Colloque sur le thème Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ? Du 23 mars 2013

⁴¹⁰ Bertrand Badie, L'Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique Fayard 1992, p 127

⁴¹¹ Au Gabon très peu d'hommes et de femmes riches le sont en dehors de la sphère politique. Le monde des affaires est étroitement lié aux investisseurs privés que les politiques occupent mieux ce marché pour se constituer des fortunes souvent difficilement justifiables.

une sorte de « *fabrique des élites* » selon le modèle tropical. Cette production sociale des élites repose sur quatre éléments : le militantisme politique, la loyauté et la fidélité aux idéaux du parti (de masse unique) au pouvoir, le diplôme et l'équilibre ethnique dans la représentativité des acteurs au sein de l'appareil bureaucratique⁴¹². Comme dit au-dessus, la haute fonction publique gabonaise regroupe plusieurs critères pour se définir.

Puisque la notion se caractérise par un flou juridique, elle trouve sa clarté dans les rapports sociaux, parfois assez subjectifs de ce que l'on pourrait attendre d'elle. Au Gabon, celui ou celle qui coche les quatre cases à savoir, militantisme acerbe, servilité pointue au parti au pouvoir, diplôme universitaire, et issue de la bonne ethnie du moment, aura une forte chance de se voir propulser au sommet de l'élite administrative et financière de l'Etat. La conséquence de la somme de ces éléments permet ainsi au haut fonctionnaire gabonais de jouir d'une position sociale centrale, de l'arbitraire et du dynamisme de la situation économique du pays⁴¹³.

L'aspect social le plus visible avec ce modèle d'ascension est la transformation magique entre la période avant la nomination, ou de l'occupation de la fonction, et celle qui suit après l'exercice de la fonction. Car, les traitements statutaires des agents publics au Gabon permettent difficilement aux fonctionnaires de faire partie de la classe moyenne. Cette réalité contraste avec les hauts fonctionnaires qui occupent des fonctions nominatives, bénéficiant d'avantages largement au-dessus des normes. Les hauts fonctionnaires gabonais peuvent facilement accéder aux crédits mis à leur disposition pour se garantir un train de vie bien loti. C'est surtout le cas des hauts fonctionnaires qui bénéficient

⁴¹² Axel Augé, Les solidarités des élites politiques au Gabon : entre logique ethno-communautaire, réseaux sociaux, dans Cahiers internationaux de sociologie, 2007/2 n°123 pp 245-268

⁴¹³ Pierre Jacquemot, les Classes moyennes changent-elles la donne en Afrique ? Afrique contemporaine 2012/4 n°244 Cairn/ p 17 à 31, article dans lequel il détaille de la complexité en Afrique pour brosser un portrait de la classe moyenne africaine, du fait que les éléments tels que la propriété, le revenu et l'urbanisation sont marqués par l'hétérogénéité

d'un décret de nomination à la tête d'une administration, ou d'une entreprise publique. Pour ces commis de l'Etat, les avantages et autres privilèges évoluent en pleine opacité.

B) La difficile quantification des hauts fonctionnaires

Est-il aisé de critiquer le fonctionnarisme gabonais lorsqu'il est difficilement quantifiable ? Cette problématique est celle qui se pose à l'étude sur l'étendue de l'influence de l'emploi public au Gabon. L'ensemble des données accessibles pointent un phénomène sans pour autant le circonscrire véritablement. Globalement, les effectifs de la fonction publique gabonaise sont connus à travers les projections de la loi de finances, qui dans son détail reste silencieuse sur la répartition catégorielle des agents de l'Etat. Ainsi, on se retrouve à dénoncer sans compter (1), et donc à contenter sans rationaliser (2).

1) Dénombrer les hauts fonctionnaires : dénoncer sans compter ?

De combien de hauts fonctionnaires le Gabon dispose-t-il ?⁴¹⁴ Cette question nous laisse face à une réalité implacable, celle qui montre l'état de dénouement dans lequel se trouve le Gabon, qui n'est pas qu'économique, mais aussi structurel.

Car il existe pour la recherche une carence dans l'accès aux données publiques. Très souvent, certains chiffres avancés par les acteurs publics, sont ceux qu'ils empruntent auprès des organismes internationaux (BM ou FMI), pour qui les données recueillies permettent des interprétations destinées à servir leurs intérêts multiples. Ainsi, se retrouve-t-on dans une contradiction épistémologique, entre d'un côté une richesse d'interprétation globale, et de l'autre une pauvreté des données⁴¹⁵. Cette situation a un impact certain dans l'absence d'études

⁴¹⁴ PEYRIN Aurélie, « *Comment compter et caractériser les agents publics ?* » Dans *Sociologie de l'emploi public*, 2019 pp 15 à 35 à travers cairn.fr

⁴¹⁵ Copans Jean, « *Afrique noire : un État sans fonctionnaires ?* », *Autrepart*, 2001/4 (n° 20), pp, 11-26. DOI : 10.3917/autr.020.0011. URL : <https://www.cairn.info/revue-autrepart-2001-4-page-11.htm>

pertinentes sur la question du fonctionnariat en Afrique en général et au Gabon en particulier. Ainsi, on peut dire que les sciences sociales dans leur globalité ne sont pas encore parvenues à mener des enquêtes de terrain pour produire des données scientifiques sur la fonction publique gabonaise. La carence de la recherche sur la fonction publique gabonaise, n'est pas comblée par la statistique institutionnalisée. En effet, la DGSG⁴¹⁶ ne publie pas dans ses rapports annuels des études assez fournies sur l'emploi public ou privé du Gabon.

Comparativement, la France détient des données très pointues sur l'état réel de la fonction publique, ainsi, on sait par exemple que la catégorie A, représente 36 % au sein des trois fonctions publiques avec 2 % de ce chiffre des agents A+, tandis que 19 % sont ceux de la catégorie B et 45% en C. Précisément dans la FPE c'est 56% en catégorie A et 3,7 % A+, pour 24 % en B et 20 % en C⁴¹⁷.

2) Contenter plutôt que rationaliser ?

La réduction du nombre des fonctionnaires constitue pour le néolibéralisme actuel certainement la plus importante des peurs qu'il puisse diffuser pour s'imposer dans des Etats fragiles comme le nôtre, et parfois ce discours s'apparente à de la propagande.

Pour un pays en construction comme le Gabon, cette approche est illisible parce qu'elle manque de plusieurs fondamentaux, parmi lesquels, la structuration d'une réelle économie formelle, et d'un marché, interne facilement satisfaisant. Comme l'a évoqué Emilien Ruiz, dénoncer le nombre des fonctionnaires est un exercice qui vise à faire une économie très politique⁴¹⁸. La politique gouvernementale sous les auspices des cabinets privés⁴¹⁹ en faveur de la réduction

⁴¹⁶ Direction générale des Statistiques du Gabon

⁴¹⁷ DGAFP, chiffres-clés 2020, Dossiers, analyses, p 4

⁴¹⁸ Emilien Ruiz, Des économies très politiques : dénoncer le nombre des fonctionnaires en France aux XIXe et XXe siècle, Cahiers d'histoire, Revue d'histoire critiques, Association Paul Langevin, 2017, l'Etat objet d'histoire p 65-85

⁴¹⁹ Cabinets MC Kinsey, ou Deloitte

du nombre de fonctionnaires ne va pas jusqu'au bout de ses ambitions, en désignant à la fois dans quelle catégorie il faut réduire le nombre de postes, ni celle qui est, la plus onéreuse, ou celle qui est la moins productive, la plus corrompue, et la moins efficace ainsi de suite.

Dénoncer le fonctionnarisme ne saurait donc se contenter d'une rhétorique bien huilée pour vouloir construire supposément un service public de demain, plus moderne, plus proche des citoyens, en phase avec le progrès numérique, dont la solution passe par une réduction du poids de la fonction publique, avec pour objectif : moins d'emplois publics, mais plus de services publics pour la population, et une meilleure rémunération pour les agents⁴²⁰. Dans les faits, ce discours ne se tient pas véritablement dans la mesure où, il n'est pas démontré que la réduction des agents publics favorise plus de services publics, et la prise en compte des besoins des usagers.

En se fondant sur les données françaises de l'administration publique, on peut aisément constater qu'il y a plus d'agents de la catégorie A au sein des ministères, par rapport à ceux des fonctions publiques territoriales et hospitalières⁴²¹. Loin de toute naïveté, la haute fonction publique, qui sert généralement à la prospective ultralibérale des services publics, ne consent pas à dire ce qu'elle représente sur le poids de la dépense publique, mieux elle se garde de dire à quel niveau faut-il sacrifier les postes. Ce silence de sa part en tant que concepteur de politiques publiques, n'est pas anodin, lorsque l'on sait qu'il faudrait à un homme politique de premier plan pour réaliser une réforme d'envergure de ce genre, mettre sur pied, une armée de bureaucrates, c'est-à-dire s'entourer de gens grassement rétribués et dépendantes de celle qu'il occupe lui-

⁴²⁰ Jérôme Beglé, « Woerth : nous voulons des fonctionnaires plus heureux et mieux payés. Le point, 20 mars 2017, www.lepoint.fr/presidentielle/woerth-nous-voulons-des-fonctionnaires-plus-heureux-et-mieux-payés-20-03-2017-2113155_3121.php

⁴²¹ 56% en A dans la FPE, alors qu'il y a seulement 10% dans la FPT et 35% dans la FPH, selon les données de la DGAFP déjà cité op,

même⁴²². In fine pour répondre à notre problématique de départ, en l'occurrence celle de savoir de quelle haute fonction publique le Gabon a-t-il besoin, nous pouvons dire que si la question paraît évidente, la réponse ne l'est pas. Cependant, ce dont notre Etat a besoin, c'est d'abord de sacraliser les grands principes d'une administration marquée par le sceau de la neutralité, notamment politique qui est le terreau favorable de toutes les dérives, comme la gabegie des ressources, le détournement de celles-ci, la corruption, la litanie et l'absence d'innovation. La modernisation de l'administration doit sortir de l'incantation pour être factuelle.

Paragraphe 2/ De quels fonctionnaires avons-nous besoin pour le Gabon ?

En abordant de manière compartimentée, les aspects budgétaires, gestionnaires, juridiques et financiers, notre objectif est de dégager une clarté entre les différents points mis à contribution pour apporter à notre étude plus de consistance. A cet effet, le fonctionnarisme qui mêle le nombre des fonctionnaires aux chiffres de la masse salariale, ne tient pas compte d'une réalité bien présente dans la fonction publique qui est celle de la stratification de nos fonctions publiques (A). Et dans sa réponse simpliste pour l'amélioration des finances publiques, la doctrine du fonctionnarisme ne se prononce pas ni sur la catégorie de fonctionnaires qu'il faut réduire, ni dans laquelle il convient de maintenir les effectifs ou de les augmenter (B).

A/ La stratification de nos fonctions publiques

L'évocation d'une administration publique ou d'une entreprise privée marquée par la stratification ne relève guère d'un mystère. Car la stratification renvoie à la caractéristique d'une société, et l'on parle plutôt d'une organisation professionnelle, connaissant une ou plusieurs hiérarchisations entre les individus

⁴²² Pierre Larousse, « bureaucratie », Grand dictionnaire universel du XIXe siècle, tome 2 : B, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867, p 1421

et les groupes la composant⁴²³. Notre modèle de la fonction publique incube de ce fait, par une stratification fonctionnelle (1), qui se traduit incidemment par une stratification sociale (2).

1) La stratification fonctionnelle des fonctionnaires

La hiérarchisation est cet élément originel au sein de nos administrations, qui permet de garantir un socle de stabilité, et de cohérence dans un service public. Ainsi, la logique selon laquelle le fonctionnarisme n'est qu'une critique du nombre insoutenable des agents publics, ne permet pas de relever que l'option du tri entre les fonctionnaires soit de nature à favoriser les objectifs *budgétaires*⁴²⁴, préalablement initiés. La stratification fonctionnelle au sein de l'administration publique permet de distinguer les différents niveaux d'actions des agents publics. Car, si la politique, dans son aspect religieux assure d'une part, par le biais de la chefferie, la liaison avec l'environnement naturel, et conforte d'autre part, le sentiment collectif et l'émotion partagée, l'être ensemble nécessaire à toute vie sociale⁴²⁵, dans son aspect administratif, elle préfère recourir à des strates, qui mettent à part les agents subalternes.

Il s'agit de la classe du simple fonctionnaire qui se borne à vérifier la volonté nationale, qui n'a pas une puissance primordiale, mais conditionnée et secondaire⁴²⁶, c'est donc celui qui est chargé d'exécuter sans sourciller les ordres pris loin de lui. Ensuite, il y a des agents intermédiaires, ce sont les fonctionnaires moyens. Cette appellation leur permet de survivre entre les deux extrêmes que sont les subalternes et les hauts fonctionnaires. Ils s'occupent de l'encadrement et de l'application des règles. Enfin, au sommet de la hiérarchie, se trouvent les hauts fonctionnaires qui occupent les fonctions de conception, de direction et

⁴²³ Définition complétée avec des éléments du dictionnaire Larousse

⁴²⁴ Il s'agit notamment des critères de convergences de la CEMAC ou de l'UE pour la France

⁴²⁵ Michel Maffesoli, La transfiguration du politique, la tribalisation du monde postmoderne, p 44, Le petit vermillon

⁴²⁶ Raymond Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, CNRS 1962, p 244

d'inspection, sachant qu'il existe une nette différence d'approche entre les diverses strates, selon que l'on soit en face d'un système de fonction publique qui repose sur l'emploi, ou sur la carrière.

En fait, dans les fonctions publiques fondées sur l'emploi, la stratification des agents découle de la hiérarchie des emplois. Dans les fonctions publiques fondées, comme en France et au Gabon, sur le système de carrière, la construction est complexe : la nomenclature des fonctions est en effet, convertie en nomenclature de titres, attachés à des personnes.⁴²⁷

2) La stratification sociale des fonctionnaires

L'évidence que l'idéal type bureaucratique existe encore jusqu'à présent. Cette longévité s'entend nécessairement par le dogme de la hiérarchisation fonctionnelle, dont la stratification des fonctionnaires demeure une réalité implacable.

C'est d'ailleurs pourquoi, jusqu'à l'époque contemporaine, les constitutions écrites ou coutumières admettaient positivement l'organisation de la société en classes sociales. Elles instituaient plus ou moins et autorisaient l'institution des « *ordres* », auxquels étaient attribués un ensemble singulier de droits et obligations⁴²⁸. Les disparités sociales qui sont évoquées dans la présente partie de notre étude, ne sont pas évoquées dans le sens global, mais de celles qui procèdent des textes en vigueur régissant l'emploi public au sein de nos Etats.

Sans vouloir verser dans un égalitarisme acerbe entre les différents agents, il n'empêche pas de dire que les agents d'exécution sont plus victimes d'une précarité sociale, du fait que le pouvoir et, par la suite, la rémunération et le prestige sont distribués de manière inégalitaire au sein de la fonction publique⁴²⁹.

⁴²⁷ Jacques Chevallier, Science administrative 5^e édition mise à jour, Thémis droit p 270 PUF

⁴²⁸ Michel Muller-Lavina, Le principe d'égalité et la stratification sociale, Revue française de droit constitutionnel, p 57

⁴²⁹ Jacques Chevallier op cité, p 271

Selon la catégorie à laquelle appartient l'agent public, une somme plus ou moins importante de gratifications⁴³⁰ se met en place pour le fonctionnaire. Cette disparité n'est pas seulement d'ordre financier, elle se voit aussi dans la projection professionnelle entre les agents permanents, qui malgré des conditions financières identiques avec les contractuels, peuvent se rassurer par le mécanisme de la garantie d'emploi. A ce titre, un rapport public datant de 2011, faisait déjà état de la précarisation des agents contractuels dans la fonction publique territoriale⁴³¹, sachant que c'est le versant qui compte près de 60 % d'agents en catégorie C.

B/ Comment faire le tri entre les fonctionnaires ?

Le summum de la politique de rationalisation, ou plutôt de réduction des effectifs de la fonction publique n'a pas encore été atteint. En effet, la vertu ou le vice concernant le fonctionnarisme ne parvient pas à départager lequel des niveaux de la fonction publique aurait trop d'agents, et qu'il serait nécessaire de réduire, ou encore celui qui serait en déficit de personnel pour ensuite le renforcer. L'absence de cet exercice qui répond à la rationalisation des choix budgétaires n'a fait qu'accentuer une démobilitation des agents de catégories inférieures (1) suivie d'une précarisation des métiers concernés (2).

1) La démobilitation des agents inférieurs de la fonction publique en France et au Gabon

S'il est évident que le fonctionnarisme ne se prononce pas avec clarté sur le choix catégoriel des agents en vue de satisfaire son objectif de réduction des effectifs, il le fait en utilisant des moyens de pression que lui offre la flexibilité normative de nos textes. Face aux réticences des uns et des autres, les méthodes

⁴³⁰ Dans le cas d'espèce, les gratifications pécuniaires, les accès aux connaissances, le prestige et les avantages matériels sont définis selon le niveau de chaque agent au sein de la hiérarchie

⁴³¹ Rapport, la précarité dans la fonction publique territoriale, séance plénière du 16 mars 2011, du Conseil supérieur de la fonction publique.

employées dans les cadres de politiques de réforme de l'Etat culminent vers le raboutage des lois et règlements qui encadraient l'emploi public dans nos Etats.

Ainsi, pour essayer de démobiliser les agents publics, les choix politiques ont conduit à introduire l'évaluation, qui n'est rien d'autre que la mise en concurrence entre les agents, avec une part non-négligeable de stigmatisation pour les moins performants. Depuis l'adoption de la LOLF en 2001 et sa mise en application en 2006, le service public en quête de performance financière et économique, a mis l'humain dans des cases de statistiques, des structures de travail où le cadre managérial ne laisse guère de place à la réalité de chaque agent. A travers le terme d'évaluation qui est devenu un mot-clé des nouvelles instrumentations des politiques de réformes de l'Etat, l'on sait que son grand succès s'étend de plus en plus loin de son champ, et on espérait de grands changements. Pourtant, derrière ce terme, les usages et les innovations sont très modestes.

En effet, sur le registre de la politique du personnel et de la gestion des ressources humaines, on adopte l'évaluation comme une procédure régissant la fonction publique, sans pour autant que celle-ci n'apporte véritablement le supplément d'analyse qui faisait défaut au seul système de notation⁴³². Le remplacement de la bureaucratie par des stratagèmes de performance et d'évaluation ne fonctionne manifestement pas, puisque ce dont les fonctionnaires ont besoin n'est ni plus ni moins que de la reconnaissance, en leur donnant de meilleures conditions de travail, un cadre de vie propice, où les mérites qui sont les leurs sont légitimement reconnus et valorisés.

2) La précarisation des agents d'encadrement et d'exécution dans la fonction publique

⁴³² Patrick Gibert et JC Thoenig, La modernisation de l'Etat, Classiques jeunes Economies, p 220

En France, plusieurs études montrent déjà des fortes disparités sociales et financières entre les différents agents publics. C'est le cas des rapports publics sur la précarité des agents contractuels, ceux de la fonction publique territoriale⁴³³, et celui du rapport sénatorial de 2014⁴³⁴ qui exposent les disparités sociales et financières des agents de la fonction publique. Par exemple, le dernier rapport fait état d'une inégalité dans l'accès à la titularisation pour les agents contractuels éligibles, dont la catégorie A, représente à elle seule plus de 62 % contre 17 % en catégorie B et 21 % en catégorie C. Il y a, à l'évidence une surreprésentation des agents en catégorie A parmi les contractuels qui deviennent des titulaires, alors que ces contractuels de catégorie A ne représentent qu'un tiers d'entre eux. Au Gabon, la précarisation des agents publics repose principalement sur une absence de moyen et une illisibilité dans la perspective de carrière. Les contractuels sont le plus souvent soumis à un statut définitif sans qu'il ne leur soit possible de « rêver » une titularisation dans la fonction publique. Alors qu'il est connu, que la précarité de statut induit incidemment une précarité financière et sociale, nous ne pouvons que tirer la conséquence d'un système asphyxiant vers le bas, c'est-à-dire contre les agents d'exécution, que sont les soignants, les agents subalternes de forces de police, ou encore des agents administratifs chargés d'animer l'accueil et l'orientation des usagers. Ces agents moins bien traités, mais nécessaires au bon fonctionnement de nos services publics vivent difficilement de leurs efforts pour la nation.

⁴³³ Rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 16 mars 2011 par Françoise Deschamps- Crosnier et Claude Michel

⁴³⁴ Rapport Jacqueline Gourault et Philippe Kaltenbach du 28 juillet 2014 sur la précarité dans la fonction publique

Conclusion du chapitre III

Dans ce chapitre sur le fonctionnarisme, nous avons voulu mettre en évidence à la fois la complexité de la notion dès ses origines depuis la III^e République en France, mais aussi montrer qu'une certaine constance de cette idée permet encore aujourd'hui d'y voir une porte de secours pour le bien à la fois de l'administration et des agents de l'Etat. Les limites du fonctionnarisme ont été démontrées dans ce chapitre, par le fait qu'il ne se contentait que d'émettre une critique, sur le fondement budgétaire, sans prendre en compte d'autres aspects à savoir celui de la nécessité ou non des agents, ou encore la situation sociale et financière des agents publics. Car, le fonctionnarisme tel que voulu par la mouvance ultralibérale, ne parvient pas à démontrer la pertinence de ce choix, mieux encore elle n'offre que très peu d'alternative, étant entendu qu'il promeut un point de vue dont la rigidité est plus qu'éloquente.

Dans ce chapitre, il nous fallait dresser un inventaire du fonctionnarisme gabonais, en mettant en évidence qu'il est consécutif non seulement à un handicap

démographique depuis son indépendance, mais aussi du fait d'une erreur d'appréciation politique, qui a préféré le nombre à la qualité des agents publics. Aussi, le fonctionnarisme entretient-il un lien illisible entre la quête de la performance budgétaire et la nécessité de service.

L'une comme motivation majeure, ne tient pas compte de l'autre qui a des interrogations sociales auxquelles il ne donne pas de réponses satisfaisantes. En fait, nous pouvons dire sans risque de nous tromper que la réforme de la fonction publique telle que voulue dans nos Etats ne consiste en réalité qu'à réduire la ressource humaine, tout en maintenant le même niveau d'activité, ou en essayant de l'augmenter.

CHAPITRE IV/ LES TANTATVIES DE TRAVAILLISATION DU FONCTIONNAIRE

« Avant qu'il n'y eût des lois faites, il y avait des rapports de justice. Dire qu'il n'y a rien de juste que ce qu'ordonnent les lois, c'est dire qu'avant qu'on eût tracé le cercle, tous les rayons n'étaient pas égaux »⁴³⁵

⁴³⁵ Hans Kelsen, dans Regard critique de Paul AMSALEK sur l'œuvre de Kelsen, dialogue avec Alexandre VIALA, Entretien paru dans Revue Droit public n°1 janvier-février 2021 p3

« Rares sont les règles permettant de renverser cette tyrannie de l'immobilisme. Il est une, claire, à tout le moins : s'il faut privatiser ou élaguer une activité publique, faites-le complètement. Ne recherchez pas un compromis grâce à une privatisation partielle ou à une réduction partielle du contrôle étatique. Semblable stratégie revient tout simplement à laisser dans la place un quarteron d'adversaires déterminés qui travailleront avec diligence et souvent avec succès à renverser la vapeur »⁴³⁶.

Les termes de modernisation, transformation, ou évolution de la fonction publique sont récurrents depuis les années 1980 en France, et cela s'est toujours matérialisé par une production abondante des textes législatifs, réglementaires, des rapports d'études, ou par la doctrine ; le génie des uns et des autres n'a pas tari de possibilités pour construire une ossature administrative qui réponde au besoin de réforme de l'emploi public, globalement, ils envisagent l'idée selon laquelle, *« l'utilisation dans la sphère publique d'outils de management et la cogestion de cette sphère par l'esprit caractéristique du secteur privé, ont été présentées un peu partout comme des solutions à l'inefficacité perçue »⁴³⁷*. Dans ce mouvement, le Gabon a pour la première fois depuis son indépendance, eu un président de la République qui a mis en œuvre sa pleine liberté de créer, ou de supprimer un ministère ou de modifier son intitulé⁴³⁸, pour attribuer un ministère

⁴³⁶ Milton Friedman, économiste, Le Monde, 20 juillet 1999

⁴³⁷ Marie-Laure Djelic « *L'arrivée du management en France...* » op cit, p 2

⁴³⁸ Patrick Gérard « *L'Administration de l'Etat*, » 4^{ième} Edition, LexisNexis, p, 25

de la fonction publique, du travail et de la formation professionnelle et chargé du dialogue social. Cet intitulé au sein du second gouvernement⁴³⁹ du deuxième mandat d'Ali Bongo, fut une grande surprise, en ce qu'il y a eu une rupture traditionnelle dans la séparation entre le ministère du travail, et celui de la fonction publique. Pareille convergence en France aurait créé de forts remous tant pour les syndicats que pour les partis d'opposition. Ainsi, cette convergence est donc une première étape du mouvement de travaillisation de l'administration gabonaise.

La travaillisation est un concept récent dans sa formulation, mais pas dans son essence, puisqu'il a fait l'objet de nombreux travaux, dont les principaux précurseurs en France sont Emmanuel Aubin et Fabrice Melleray à travers leurs ouvrages⁴⁴⁰. Ce terme un peu étrange renvoie à un mouvement libéral qui ferait tomber dans l'escarcelle du marché, l'emploi public. Certains préfèrent à la travaillisation, le terme de la privatisation de l'administration, ou encore dans la rhétorique politique proche d'une partie de la gauche et pour l'extrême droite française, celui de dérégulation. Peu importe la sémantique choisie, il s'agit bien du mouvement de rapprochement entre le droit de l'emploi public et celui du droit privé du travail. En d'autres termes, certains auteurs, plus modérés, estiment qu'on entend par travaillisation, le phénomène constant et évolutif d'interaction réciproque des droits privé et public⁴⁴¹, quand d'autres n'y voient non pas un mouvement réciproque, mais une tentative d'insertion du droit de la fonction publique dans celui du travail, donc une démarche de cooptation de l'un par l'autre⁴⁴². Enfin, nous sommes d'accord pour dire que la travaillisation « *c'est l'importation dans le champ des relations professionnelles entre les personnes*

⁴³⁹ Julien Nkogue Békalé, ancien Premier ministre du Gabon 2 du 10 juin 2019

⁴⁴⁰ Aubin Emmanuel Droit de la fonction publique chez Gualino 2007 et F, Melleray Droit de la fonction publique chez Economica octobre 2020

⁴⁴¹ Mathieu Touzeil-Divina, « Travaillisation ou privatisation des fonctions publiques », AJFP 2010 n°6 pp, 228-233

⁴⁴² Nicolas Sautereau, Les transformations de la fonction publique au prisme de la loi El Khomri, La semaine juridique Administrations et Collectivités Territoriales, n°16, du 24 avril 2017, 2115

publiques et leurs agents des règles tirées, ou tout au moins, inspirées du droit du travail applicables normalement aux salariés du secteur privé »⁴⁴³.

C'est donc légitimement que l'on peut se poser la question de savoir, comment se manifeste la travaillisation et quels sont les objectifs qu'elle poursuit ? Pour répondre à ces questions, nous nous pencherons d'abord sur le terreau fertile qu'a été le NPM⁴⁴⁴, dans le processus de sabordage du modèle administratif français, donc le même que celui du Gabon. Cette démarche consiste en réalité à une transformation de doctrine de la fonction publique, alors que la *travaillisation* a en réalité succédé à un mouvement d'influence mutuel entre le droit de la fonction publique et celui du travail (section 1).

Ensuite, il faudra évoquer l'objectif d'assimilation entre les agents des secteurs privé et public dont les piliers divergents ne cessent de tomber les uns après les autres au gré des réformes, toujours plus libérales, dont la contractualisation de la fonction publique est sans aucun doute l'objectif le plus abouti (section 2). Car le modèle français qui est le pur produit de la Résistance, arrive à un moment où il est grand temps de le réformer, et le gouvernement s'y emploie. Les annonces successives des différentes réformes du gouvernement peuvent donner une impression de patchwork⁴⁴⁵, tant elles paraissent variées, d'importance inégale, et de portées diverses : statut de la fonction publique, régimes spéciaux de retraite, refonte de la sécurité sociale, paritarisme. A y regarder de près, on constate qu'il y a une profonde unité à ce programme ambitieux : « C'est simple prenez tout ce qui a été mis en place entre 1944 et 1952, il s'agit de sortir de 1945, et de défaire méthodiquement le programme de la

⁴⁴³ Pierre Esplugas-Labatut, Evolution ou Révolution du droit des fonctions publiques ? Dossier : les transformations de la fonction publique, Droit social n°196, Dalloz 2020, p 227

⁴⁴⁴ New Public Management

⁴⁴⁵ Une technique de couture qui consiste à assembler plusieurs tissus, de tailles et couleurs. Ceci traduit dans notre contexte à la tendance attrape tous des dirigeants qui n'impulsent ou n'innovent plus dans plusieurs domaines mais ne cessent de recevoir tous des influences du marché et des sociétés civiles pour conduire les affaires publiques

Résistance ! Désavouer les pères fondateurs n'est un problème qu'en psychanalyse⁴⁴⁶ ».

Section 1 / La transformation des rapports d'influence entre le droit du travail et celui de la fonction publique

Le libéralisme a réussi l'exploit de franchir des murailles qui lui paraissaient infranchissables. Le Président Macron a parlé de s'affranchir des totems, c'est-à-dire que certaines certitudes ne pouvaient pas perdurer en l'occurrence celles du statut de la fonction. Le siècle dernier ne vendait pas cher la longévité du libéralisme surtout en Afrique, où les positions marxistes avaient le vent en poupe. Cependant, c'est de manière méthodique et moins brutale qu'il va parvenir à se diffuser dans des bastions du continent noir, et même à travers une large majorité des pays. La France d'après la libération va se construire sur une économie mixte, c'est-à-dire celle d'un Etat protecteur de ses citoyens, tout en permettant aux entreprises de prospérer. Ce savant mélange, tantôt moqué par certains et admiré par d'autres, lui a permis non seulement de tisser sa voie dans le concert de grandes économies du monde, mais aussi de rester fidèle à cette coexistence entre les deux modèles : le public, qui est l'incarnation de l'État fort voulu par De Gaulle, et le modèle privé auquel aucun pays sérieux ne peut se passer. C'est ainsi que nous constatons que la travaillisation est issue d'une complémentarité entre les droits (paragraphe 1), avant qu'elle ne devienne une volonté d'uniformité des droits (paragraphe 2).

Paragraphe 1 / Les influences mutuelles entre le droit du travail et le droit de la fonction publique

Au fil de l'histoire de l'administration, il y a un effet de comparaison substantielle entre le fonctionnement des services de l'Etat, et la gestion du secteur

⁴⁴⁶ Denis Kessler, ancien vice-président du Medef, Challenge du 4 octobre 2007. Cette observation de la part du patron reste encore d'actualité, car mot pour mot, il traduit 13 ans après le contenu et la manière dont les réformes que l'actuelle majorité s'emploie à mettre en œuvre.

privé. Donc de manière insidieuse entre le droit du travail et celui de la fonction publique. Cette comparaison incessante s'est bonifiée au travers des mécanismes réciproques d'influences entre les deux branches. Dans ce travail, nous avons pour ambition de mettre ensemble, les apports mutuels entre les deux « droits ». En d'autres termes, comment le droit privé du travail a-t-il permis la naissance du droit de la fonction publique et son évolution (A). Il s'agira, enfin, de voir les avancées issues du droit de la fonction publique sur le droit commun du travail (B).

A/ Les apports du droit du travail au droit de la fonction publique

Le sens de l'histoire recommande que le droit civil général a permis de structurer à bien des égards le droit public ; et le droit du travail a eu l'avantage de l'expérience en matière de gestion des relations professionnelles entre l'employeur et l'employé, puisque la codification du droit du travail date d'une loi du 28 décembre 1910 portant codification des lois ouvrières. En 1946, nous pouvons constater de manière évidente, que la fonction publique qui était fortement marquée par des réflexes militaires avait besoin de s'oxygéner. C'est pourquoi, le général De Gaulle qui voulait sa démocratisation va, sous la légitimité de la résistance, permettre que certains droits jusque-là non reconnus aux agents publics s'instaurent dans le champ public. Ainsi, l'influence du droit du travail est d'abord une influence doctrinale du rapport professionnel (1), avant d'être une influence sociale (2).

1) Une influence doctrinale du droit du travail sur le droit de la fonction publique

Comme dit précédemment, le droit du travail a eu le temps de se diffuser même s'il n'avait pas la même renommée que celle du droit civil. En effet, le droit du travail est un droit du salarié, qui ne régit pas en principe le travail indépendant, le travail dans la fonction publique ou le travail gratuit dans le cadre familial. Mais

son influence déborde les frontières du salariat, en raison de l'attraction qu'il exerce sur les autres formes de travail ou des liens qu'il entretient avec elles⁴⁴⁷. C'est pourquoi, en matière de rapport professionnel, il a eu le mérite de l'expérience au point d'être une grande source d'inspiration pour la résistance en 1946. En effet, le premier statut de la fonction publique s'est mis en œuvre en regardant ce qui se faisait déjà dans le Code du travail, et la réalité du corpus juridique encadre les relations professionnelles, qui sont le fruit de constantes remises en cause sur le métier, ou le produit de croisements et des affrontements de projets politiques, sociaux ou même sociétaux convergents ou divergents.

Le droit de la fonction publique encadre une relation inégalitaire entre l'administration et son agent, parce qu'il est issu des voies réglementaires et législatives, ce qui n'est pas le cas pour les relations entre l'employeur et le salarié, où à travers le contrat il y a une rencontre formelle de volonté supposément égalitaire. Comme nous l'avons déjà dit, avant 1946, l'administration publique française était marquée par l'hétérogénéité des règles applicables à chaque ministère, alors que toutes se devaient de poursuivre le même objectif de l'intérêt général. Le droit de la fonction publique va reprendre dans un acte unique, certains concepts pour se construire à travers un statut, qui peut être à juste titre considéré comme un code de l'emploi public.

En effet, il y a une similarité puisque le droit de la fonction publique est aussi un droit du travail dans la mesure où il définit le cadre dans lequel se nouent les relations personnelles, individuelles et collectives entre les agents titulaires ou non et les collectivités qui les emploient⁴⁴⁸. Si la codification des règles de l'emploi public en statut est le fruit de l'influence du droit du travail, il l'est encore

⁴⁴⁷ Alain Supiot, « *Le droit du travail* », Edition Que sais-je 2019, p 4

⁴⁴⁸ Emmanuel Marc et Yves Struillou, droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un droit de l'activité professionnelle, RFDA 2010, p 1169

plus en matière des droits pour les agents publics, qui doivent au droit du travail plusieurs avancées significatives de 1946 à nos jours.

2) La matérialisation sociale de l'influence du droit du travail sur la fonction publique

L'impact du droit du travail dans la mise en œuvre des normes régissant le fonctionnariat en France est énorme. Très vite, la fonction publique va se nourrir des dispositions qu'elle juge très avantageuses dans le secteur privé, que ce soit le droit de grève ou la liberté syndicale, en passant par les congés, le temps de travail, la santé au travail, et les nouvelles protections sociales. Le droit de la fonction publique duplique donc le Code du travail avec quelques adaptations, soit par une technique de renvoi direct du Code de travail, soit par l'intégration dans son environnement juridique propre, des principes édictés dans le secteur privé⁴⁴⁹. Tout en se voulant être un droit autonome, et même exclusif, le droit de la fonction publique depuis ces premières heures est un droit influencé, et devient de plus en plus un droit sous domination. C'est dans ce sens que très tôt, le professeur Rivero évoquait déjà cette ascendance du droit du travail sur celui de la fonction publique notamment par la reconnaissance du droit syndical et par la participation des agents publics à la détermination de leurs conditions de travail⁴⁵⁰, alors même qu'auparavant le syndicalisme avait toujours été, au moins de manières officielles, interdit au sein de la fonction publique. Dans un autre registre, le droit du travail a influé sur la question de la santé au travail des agents publics. En effet, en ce qui concerne la protection humaine au travail, le secteur privé depuis 30 ans a pris de l'avance⁴⁵¹, car c'est seulement depuis 2011 que cette

⁴⁴⁹ Nicolas Sautereau, Les transformations du droit de la fonction publique au prisme de la loi El Khomri, JCP, la semaine juridique, Edition Administration et collectivités territoriales, n°16 du 24 avril 2016, p 1

⁴⁵⁰ Jean Rivero, Vers la fin du droit de la fonction publique ? Dalloz 1947, Chron p 152

⁴⁵¹ Rapprochement du statut sur le Code du travail : quelles garanties ? carrières-publiques.com @2015

question s'est insérée dans le statut de la fonction publique à travers un décret qui reprend les dispositions des livres 1^{ers} à V du Code du travail⁴⁵².

On peut dire sans se tromper que le droit du travail à fortement contribuer à enrichir celui de la fonction publique, alors que le sens inverse n'en est pas très évident. Les organisations syndicales et patronales sont donc allées plus loin que l'État sur le champ social, en matière d'emploi et de protection. Pour preuve, la loi du 11 février 1950 qui détermine un salaire minimum en son article 31 verra le jour, c'est l'ancêtre du SMIC dans le secteur privé, alors que celui-ci était inexistant dans le secteur public. Et c'est le juge administratif qui va poser le principe général de droit sur la rémunération des agents de la puissance publique, les reconnaissant ainsi un traitement au moins équivalent au SMIC⁴⁵³. D'ailleurs, cette question pourrait prochainement trouver solution, puisque dès le 1^{er} octobre 2021, plus aucun agent des trois fonctions publiques ne devrait percevoir un traitement inférieur au SMIC, comme cela a pu être le cas. Sur les questions de traitement, nous pouvons constater que l'État et les collectivités publiques sont de moins bons patrons, car la base indiciaire sur laquelle repose le traitement des agents publics n'est pas un instrument qui suit les variations de la croissance comme en entreprise où la variable salariale en est tributaire. Le droit de retrait est aussi une inspiration provenant du secteur privé pour les salariés⁴⁵⁴, qui reconnaît à chaque employé le droit de se retirer de son poste de travail lorsqu'il constate un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé⁴⁵⁵, repris mot pour mot dans le décret de 2011 à son article 12⁴⁵⁶.

⁴⁵² Les dispositions du décret n°2011-774 du 28 juin 2011 relatives à l'hygiène et la sécurité au travail des agents publics, ce texte reprend les dispositions existantes déjà dans le Code du travail pour le secteur privé

⁴⁵³ CE, section du 23 avril 1982, Ville de Toulouse contre dame Aragnou, le juge va dégager un PGD sur la rémunération des agents publics qui doivent percevoir un traitement au moins équivalent au smic.

⁴⁵⁴ Antony Taillefait, Droit de la fonction publique, Etat, Collectivités locales, Hôpitaux et statuts autonomes, p 123, Dalloz, 8^{ème} Edition

⁴⁵⁵ Article 4131-1 du Code de travail

⁴⁵⁶ Décret n°2011-774 du 28 juin 2011 relatif à l'hygiène et sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, article 12

Nous n'avons spécialement pas cité les influences sur la gestion des carrières, comme l'entretien individuel qui a remplacé la notation, ou encore la gestion du dialogue social au sein des administrations calqué sur celui en entreprise, ou encore le compte épargne temps⁴⁵⁷, pour montrer que le droit social du travail impacte puissamment le droit de la fonction publique.

B/ L'apport amoindri du droit de la fonction publique vers celui du droit du travail

La tendance selon laquelle le droit du travail imprègne de plus en plus la fonction publique⁴⁵⁸, est très ancienne et cette imprégnation est de plus en plus croissante avec d'autres aspects de la travaillisation comme nous le verrons plus tard. Dans cette partie de notre étude, l'enjeu est de montrer que l'influence mutuelle entre les deux droits, n'est pas équivalente. Cette influence inégalitaire se fait au détriment du droit de la fonction publique, et le juge administratif s'efforce de façonner un apport sur les règles du travail (1), pour ensuite voir cette petite influence sur la hiérarchisation du travail comme celui des fonctionnaires (2).

1) L'influence du juge administratif sur le droit du travail

Globalement, il est acquis que le droit du travail subi une influence du droit public international⁴⁵⁹, notamment le droit communautaire européen qui s'illustre par l'émission des normes ou à travers le juge par la jurisprudence⁴⁶⁰, sachant que la dichotomie entre le droit du travail et le droit de la fonction publique n'existe pas pour le juge européen. En droit interne, le juge constitutionnel intervient

⁴⁵⁷ Décret n°2002-634 du 29 avril 2002, portant création du compte épargne temps dans la fonction publique d'Etat, JO du 30 avril 2002, p 7786

⁴⁵⁸ Yves de Saint-Jours, La pénétration du droit du travail dans la fonction publique, dans Mélanges G.H Camerlynck, Dalloz 1978, p 231

⁴⁵⁹ Celui qui émane d'OIT (organisation internationale du travail)

⁴⁶⁰ Récemment, il y a eu la directive sur le contrat de travail du 20 juin 2020 ou encore l'arrêt CJUE du 14 mai 2019 qui réaffirme le caractère fondamental de la santé au travail.

fréquemment pour préciser les garanties à valeurs constitutionnelles en matière d'emploi⁴⁶¹, même s'il n'est pas pertinent de dire qu'une source constitutionnelle donne un fondement de droit public au droit social et avec lui le droit du travail⁴⁶².

Le juge administratif en sa qualité de protecteur des droits fondamentaux des fonctionnaires va créer des voies d'influences sur le droit du travail à travers la jurisprudence. Cette *publicisation* du droit du travail⁴⁶³, s'est manifestée il y a quarante ans lorsque le Conseil d'Etat a accepté de contrôler le règlement intérieur des entreprises au regard des droits des salariés⁴⁶⁴. La liberté des salariés, dans le contexte politique d'alternance avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, visait à donner un signe au monde ouvrier, qui regardait la fonction publique parée de son bouclier de protection statutaire contre l'arbitraire du politique, en garantissant par exemple aux agents publics la liberté d'opinion⁴⁶⁵. Les lois Auroux reprennent alors un grand principe du droit de la fonction publique pour l'importer dans la législation en matière d'emploi dans le secteur privé. Toutefois, comme dans le droit de la fonction publique, cette liberté n'est pas dépourvue de contrepartie, à savoir l'exigence de discrétion. Compétent en matière de contrôle des actes réglementaires, le juge administratif reconnaît, que le chef d'entreprise à la même compétence que le chef de service dans la production des normes réglementaires, notamment lorsqu'il s'agit des actes unilatéraux créant des obligations pour les salariés⁴⁶⁶.

Cependant, le juge tempère ce pouvoir dès lors qu'il ne doit s'exercer que dans l'intérêt des employés et de l'entreprise. C'est pourquoi par exemple, dans

⁴⁶¹ C'est en se fondant sur le Préambule de la Constitution de 1946 que le juge constitutionnel se fonde pour garantir les droits fondamentaux dans les relations sociales entre employé et employeur.

⁴⁶² Julie Arroyo, A qui la liberté : fonctionnaire ou salarié ? RDLF 2017, Chron n°18

⁴⁶³ Mazeaud H, Défense du droit privé, Dalloz 1946, p 17

⁴⁶⁴ CE Peinture Corona du 1^{er} février 1980 et à l'occasion des lois dites Auroux, loi n°82-689 du 4 août 1982 relative à la liberté des salariés dans l'entreprise

⁴⁶⁵ L'article 6 du statut général des fonctionnaires de 1983 auquel, il convient d'ajouter les dispositions de l'article 10 de la DDHC

⁴⁶⁶ Auzero G, et Dockès E, « Droit du travail », Dalloz Précis 30^e édition 2016, p 1

un règlement intérieur, les dispositions relatives à la nature des sanctions et à l'échelle des sanctions, ainsi que les procédures disciplinaires ne peuvent s'appliquer qu'aux seuls employés liés à l'employeur par un contrat de travail lui conférant un pouvoir disciplinaire⁴⁶⁷. Le règlement intérieur est un acte réglementaire de droit privé, dont le contenu est soumis au contrôle de l'inspecteur du travail, sous le regard du juge administratif, ce qui permet une intervention du droit public en général dans un domaine relevant du droit privé, qui pourra intervenir soit lors d'un recours pour excès de pouvoir ou rarement dans un recours de plein contentieux.

2) La hiérarchisation en droit du travail

Les relations professionnelles que l'on soit dans le secteur public ou privé exigent pour le bon fonctionnement de l'administration ou de l'entreprise une organisation, qui se traduit le plus souvent par un organigramme qui détaille la position de chacun. La hiérarchisation en droit du travail reprend l'article 28 du statut général des fonctionnaires, à travers l'article R8124-8⁴⁶⁸. La hiérarchisation est un élément essentiel de l'organisation du travail, elle exige que l'agent placé en position inférieure obéisse aux ordres qui lui viennent de son supérieur. En réalité, nous pouvons considérer juste l'acception selon laquelle, si l'ordre est légal, ce n'est pas à l'ordre que l'inférieur obéit, mais à la loi, et si cet ordre est illégal, l'inférieur doit obéir à la loi et désobéir à l'ordre⁴⁶⁹. En droit du travail, la hiérarchisation se diffuse plus subtilement à travers le lien de subordination qui est une conséquence du lien contractuel qui lie l'employeur à son employé.

En fait, le lien de subordination fait référence en des termes plus ou moins proches de l'ordre hiérarchique pour la bureaucratie administrative chère à Weber.

⁴⁶⁷ CE 1 et 4 sous-sections réunies le 4 mai 1998, n° 74589, Société Bopp Dintzner Wagner (BDW)

⁴⁶⁸ Issue du décret n°2017-541 du 12 avril 2017, portant code de déontologie du service public de l'inspection du travail

⁴⁶⁹ Berthélémy (J), l'influence de l'ordre hiérarchique sur la responsabilité des agents, RDP 1914, p 491 cité par E. Aubin dans la Fonction publique, Gualino, p 490

Ce lien de subordination est un effet du contrat de travail caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité de l'employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et de sanctionner les manquements de son subordonné⁴⁷⁰. Sans s'attarder sur les éléments de langage des deux notions, qui sont dans le fond très proches, il faut dire qu'à la racine, dans la condition du salarié comme celle du fonctionnaire, on trouve le même principe de subordination⁴⁷¹. Car, si la notion de corps n'a pas d'équivalent *stricto sensu* dans le secteur privé, en revanche les grades, les indices, les échelons trouvent les similarités dans les échelles et les indices arrêtés par les conventions collectives de branche, même quand cette classification s'exprime par d'autres termes, notamment celui du coefficient hiérarchique⁴⁷². Dans le secteur privé, chaque convention collective détient son organigramme de classification hiérarchique qui engage la part de l'employé et celle de l'employeur. La hiérarchisation se fait comme dans la fonction publique selon le niveau d'ancienneté et de qualification de chacun pour déterminer sa rémunération.

Paragraphe 2/ La travaillisation de la fonction publique : l'attrait prépondérant du droit du travail sur celui de la fonction publique

On peut constater à juste titre qu'il y a un grand mouvement. Nous dirons même une révolution qui a pour but de conduire à la disparition du droit de la fonction publique non pas comme une discipline à part, mais surtout comme une particularité professionnelle au service de l'intérêt général. A l'apport de plus en plus croissant des normes européennes sur les particularismes nationaux, il y a fort à parier que nous allons vers une uniformité du droit de l'activité professionnelle. Dans ce processus de mutation quasi-certain, nous en venons à

⁴⁷⁰ Cassation sociale 13 novembre 1996, Bull civ n°386 dans l'affaire Société Générale

⁴⁷¹ Julie Arroyo, op cité RDLF, Chron n°18

⁴⁷² Robert Holcman, secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines. Revue française d'administration publique, 2007/3 n°123 p 413 et voir aussi le Code du travail aux articles L 2221-1 à 2222-3

constater qu'il y a une volonté manifeste de substitution de la fonction publique de carrière (A), à la fonction publique d'emploi (B).

A) Vers la fin de la fonction publique de carrière ?

Lorsqu'en 1947 Jean Rivero dans un texte prémonitoire constatait la fin de la fonction publique, c'était une manière pour ce fin analyste de l'administration de montrer que l'autonomie, voire le particularisme du droit de la fonction publique ne pouvait pas prospérer indéfiniment dans la mesure où, tout de suite l'originalité du fonctionnaire, était empreinte des prémices de l'ouvrier. La fin de la fonction publique de carrière passe d'abord par un rappel de ses fondamentaux (1), pour ensuite constater son inadaptation actuelle (2).

1) Les fondamentaux du système de carrière dans nos fonctions publiques

Dire que la conception française de la fonction publique est dite de carrière, renvoie à une certaine idée du dévouement de l'agent public⁴⁷³. C'est-à-dire que le fonctionnaire dès son engagement se voit consacré à l'administration jusqu'à la fin de ses jours. En effet, dans ce système l'agent public titulaire y est destiné à accomplir l'ensemble de sa vie professionnelle⁴⁷⁴ au sein des services publics. C'est ce système qui a tracé le sillon de l'emploi à vie des fonctionnaires, et qui est de plus en plus remis en cause aujourd'hui.

Au Gabon, contrairement à la France, ce système ne connaît pas assez d'atténuation, dans la mesure où le statut reste le statut principal sous lequel s'engagent une large majorité des agents. L'alternatif au modèle de fonction

⁴⁷³ Normalement, l'agent statutaire au sein de la fonction publique a dans le principe vocation à faire toute sa carrière au sein de l'administration publique. Aujourd'hui, les réformes tendent à infléchir ce principe, soit en le rééquilibrant, ou en l'atténuant par la pratique contractuelle.

⁴⁷⁴ Frédéric Colin, « *Gestion des ressources humaines dans la fonction publique* », op cit. p, 32

publique de carrière n'a pas encore été pensé puisque l'Etat ne promet pas la vulgarisation du contrat.

En effet, le fonctionnaire gabonais lors de son recrutement ne s'engage pas d'abord pour exercer un métier particulier, mais dans la présomption de ses capacités, il se destine à évoluer à des missions différentes au cours de sa longue carrière. Car, dans ce système, le fonctionnariat n'est pas une profession⁴⁷⁵, puisque le fonctionnaire ne devrait pas être perçu ni en citoyen comme les autres, encore moins en salarié. Le système de carrière au sein de la fonction publique connue pour sa garantie de l'emploi à vie, est aussi celui qui favorise l'avancement à l'ancienneté, quand celui-ci est inexistant dans une relation contractuelle entre l'agent et la personne publique. En plus, le modèle de carrière a le mérite de recaser, de reclasser selon le bon terme, les agents en cas de dissolution, de réorganisation d'une administration selon la loi du 6 août 2019⁴⁷⁶, et donc ne peuvent pas faire l'objet d'un licenciement économique comme dans le secteur privé. Puisque dans une situation unilatérale du fait de la force des textes qui régissent la fonction publique à savoir les lois et règlements, le fonctionnaire est propriétaire de son grade, mais pas de son emploi. Cela signifie qu'il va évoluer selon son ancienneté dans le grade du corps auquel il appartient sans revendiquer une quelconque promotion.

2) Les permissions d'une remise en cause du système de carrière

Le système de carrière est sujet aux critiques du fait de la perception d'une grande largesse faite à l'endroit des agents titulaires. Au nom du principe d'égalité, ce système protège mieux les fonctionnaires titulaires contrairement aux contractuels et aux agents du secteur privé. Cette critique s'entend, surtout lorsqu'elle concerne l'ensemble des agents de toutes les administrations publiques « centrales », avec des niveaux de responsabilité et de rendement différents. Car

⁴⁷⁵ Anthony Taillefait précité, Droit de la fonction publique, Dalloz 8^e Ed, p 37

⁴⁷⁶ Article 62 de la loi sur la Transformation de la fonction publique

le fonctionnaire se sachant dans une sécurité d'emploi, peut facilement se permettre certaines inconvenances avec le service, comme l'absentéisme ou encore le manque de rendement dans l'exercice de ses missions.

Pour le Gabon par exemple, nous militons pour que la fonction publique de carrière soit tempérée⁴⁷⁷. C'est-à-dire que tous les corps ne puissent plus bénéficier de manière systématique de ces avantages. Cela revient à dire, que dans certains corps, les règles statutaires doivent laisser place aux clauses contractuelles, avec pour principale ambition celle de permettre aux agents publics ainsi recrutés de faire leurs preuves de la loyauté au service. Par exemple dans toutes les administrations, le corps des agents administratifs peut faire l'objet de recrutement contractuel avec des périodicités définies entre 3, 6 et 10 ans, dans une sorte de contrat à durée déterminée évolutif conditionné aux résultats, à la suite d'une évaluation objective de sa hiérarchie directe. La question des abandons de poste ou de l'absentéisme dans la fonction publique gabonaise ont fait perdre à l'Etat, à la fois son prestige parce qu'une administration qui ne fonctionne pas du fait d'agents absents contribue à l'affaiblissement de l'Etat, mais aussi parce que l'Etat a continué de rémunérer les agents souvent absents pour des raisons parfois injustifiables. Ce n'est que récemment que le ministère de la fonction publique a par exemple mis en place pour les agents des ministères un système de pointage afin de conditionner la rémunération à l'effectivité de la présence au poste⁴⁷⁸.

B) Vers le plébiscite d'une fonction publique d'emploi

⁴⁷⁷ La viabilité de la fonction publique de notre point de vue, ne se trouve plus dans le « Tous fonctionnaires », avec les dérives que cela engendre. Certaines fonctions doivent se contractualiser, et donc se *destaturiser*. Cela peut être le cas des agents du corps des assistantes de direction au sein de toutes les administrations publiques. Ceux-ci devant dorénavant candidater pour exercer leur fonction avec un cahier de charge dédié et un temps imparti.

⁴⁷⁸ Lors de la conférence budgétaire portant sur le PLF 2022, le ministre de la Fonction publique a réitéré la volonté d'inscrire ce projet pour être effectif l'année suivante. Jusqu'à présent cette politique de gestion et de contrôle des agents n'est pas toujours mise en œuvre, pour des raisons inconnues.

L'option d'une fonction publique d'emploi se diffuse en France à coup de réformes depuis le début des années 2000, dans la mesure où les différents gouvernements ont bien compris que le changement dans la fonction publique demande à être lent pour être effectif et bien accepté, et qu'un changement trop rapide serait traumatique,⁴⁷⁹ et donc il fallait conduire à petite dose, la substitution de la conception carriériste de la fonction publique, à celle de l'emploi (1), alors que cette dernière est porteuse de plus d'incertitude pour les agents publics (2).

1) Définition notionnelle de la fonction publique d'emploi

La fonction publique d'emploi est par essence celle qui s'éloignerait des fondamentaux de la fonction publique de carrière. Car, si les seules considérations de distinctions entre les deux systèmes sont, la titularisation ou non, le recrutement ou pas par concours, il y a longtemps que le modèle français de la fonction publique ne serait plus injustement qualifié de fonction publique de carrière. Dans ce modèle, on recrute l'agent en fonction de ses qualités supposées, et très souvent, l'administration se fait des gains en termes de temps de formation et de financement de celle-ci. C'est d'ailleurs l'idée fondatrice de ce modèle avec les Anglais, qui estiment que ce modèle de recrutement est vertueux et efficace.

La fonction publique d'emploi est celle qui ne se fonde pas sur la titularisation de l'agent public. En effet, celle-ci lui est complètement étrangère puisque l'agent est recruté sur la base du consentement mutuel formalisé par un contrat public ou de droit privé, ainsi chaque fonctionnaire doit postuler pour accéder à des emplois vacants de l'administration, ce qui revient à constater, qu'en l'absence de poste vacant, l'administration n'organisera pas de manière rituelle un concours chaque année. Aussi, faut-il dire que dans ce système, le fonctionnaire est recruté pour occuper un emploi bien déterminé. C'est d'ailleurs

⁴⁷⁹ Anthony Taillefait, « La gestion des ressources humaines, dans dossier Les transformations de la fonction publique » RFDA 2020, p 270

ce qui fait dire à certains qu'il vaut mieux parler de professionnalisation⁴⁸⁰, dans la mesure où, l'agent est recruté pour une compétence ou une technicité qu'il est censé posséder. Dans ces conditions, la différence entre les deux systèmes nous paraît marginale puisque la contractualisation massive dans la fonction publique conforte le dernier. Nous préférons alors dire que le système français de la fonction publique est plutôt mixte parce qu'il allie titularisation et contractualisation depuis 1946.

2) Un concept porteur de l'idéal libéral et d'incertitude professionnelle

Les quelques différences entre l'idéal type wébérien du statut par lequel se diffuse la fonction publique de carrière, deviennent poreuses avec la conception professionnelle de la fonction publique en cours actuellement, la fonction publique ne s'entend plus que selon l'idéal libéral. La fonction publique d'emploi est le choix de cet idéal libéral avec lequel la conception de l'État-providence diverge. En Grande-Bretagne, les agents publics des administrations de l'Etat ne sont pas des fonctionnaires au sens français du terme, ils répondent donc à la logique d'emploi, quand seuls quelques milliers servent directement à la Couronne (*Civils servants*), dont le mode de recrutement très strict, par acte unilatéral et dont la carrière est fortement marquée par l'influence discrétionnaire de la Couronne, essaie de coller au modèle de carrière.

La fonction publique telle que perçue en France n'est pas assez répandue en Europe, puisqu'il se trouve que la jurisprudence communautaire a pris clairement le parti d'une approche basée sur l'emploi, qui est le résultat direct de la formulation utilisée dans le TFUE en son article 45⁴⁸¹. L'administration qui fait le choix de la fonction publique d'emploi prétend à la flexibilité de la gestion des

⁴⁸⁰ Françoise Dreyfus, « *La double genèse franco-britannique du recrutement au mérite : les concours et l'open competition* », RFAP 2012 n°142, pp 327-337

⁴⁸¹ Frédéric Colin, « *Gestion des ressources humaines dans la fonction publique* » op cit, p 32, cet article porte sur la circulation des travailleurs sauf pour les emplois de l'administration publique

ressources humaines, alors que dans la réalité, ce processus conduit à la précarité professionnelle des agents, parce que ce système est sans perspective.

Section 2/ La contractualisation croissante dans la fonction publique

La contractualisation n'est pas en elle-même un phénomène nouveau dans nos fonctions publiques. En effet, qu'il s'agisse de la loi de 1946, ou celles des années 1983 à 1986, le contrat est reconnu comme moyen d'établir une relation professionnelle entre un agent et l'administration. Tout l'enjeu à ce niveau de notre analyse est celui d'un mouvement, qui est celui de la travaillisation de la fonction publique, dont l'une des manifestations la plus en vogue est le recours au contrat qui est « *fortement recommandé* ». Pour analyser le phénomène contractuel surtout dans le fonctionnariat français, il faudrait d'abord apprécier sa nature et son régime (paragraphe 1). Ensuite, nous verrons que ce mouvement se nourrit des présomptions d'efficacité toujours difficilement atteignables (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ Le régime et la nature du contrat dans la fonction publique

L'évolution du recours au contrat dans la fonction publique inquiète tant par le flou qu'il peut y avoir face à la diversité des contrats par lesquels l'administration entretient des relations professionnelles avec ses agents, mais aussi parce que le contrat est un acte dérogatoire dans cette relation, puisque le principe est la titularisation. Depuis la loi Dussopt, son entrée en vigueur a suscité une ébullition dans la doctrine qui apprécie diversement les implications de cette loi dans l'organisation administrative en générale en matière d'emploi. Face au tollé, nous nous ferons d'abord le devoir de clarification entre les différents contrats (A), ensuite nous évoquerons le régime du contrat public dans les fonctions publiques française et gabonaise (B).

A) Les différents types de contrats d'emploi public

Il nous paraît loisible de montrer que la contractualisation dans l'emploi public en général, et dans la fonction publique en particulier n'est pas un mécanisme récent, même son ampleur connaît un regain important depuis le début des années 2000 en France. C'est pourquoi, est-il nécessaire que nous montrions que le contrat d'emploi public est très ancien dans le corpus juridique (1), puis, celui-ci s'est diversifié selon les besoins ponctuels ou pour des temps plus importants (2).

1) Le contrat d'emploi public : une histoire très ancienne

C'est dans le droit privé que nous puisons la notion de contrat, issue de la philosophie des Lumières et de la théorie de l'autonomie de la volonté⁴⁸², permettant de produire des obligations dès lors que deux ou plusieurs personnes marquent leur accord. Ainsi, le code civil définit le contrat comme étant un accord de volonté entre deux ou plusieurs personnes destinées à créer, modifier, transmettre ou éteindre les obligations⁴⁸³, cette définition ne semble pas à l'évidence être à destination des relations professionnelles, contrairement à l'ancienne disposition qui avait un caractère général et d'une interprétation extensive⁴⁸⁴.

Dans le premier statut moderne de la fonction publique, la place du contrat ne faisait aucun mystère en distinguant d'entrée plusieurs catégories d'agents publics, et le texte en son article 2 fait une différence entre les fonctionnaires et les non-fonctionnaires. Les premiers se trouvant dans une position statutaire, ce qui par ricochet n'était pas le cas pour les autres. Le contrat de l'agent non-fonctionnaire ici renvoie à un contrat administratif, dont l'objet permet à

⁴⁸² Viepublique.fr/fiches/276037/que-est-ce-qu-un-contrat

⁴⁸³ Article 1101 du Code civil, en vigueur depuis l'ordonnance n°2016-131 du 10 octobre 2016 dans l'article 2

⁴⁸⁴ L'ancien article 1101 issu de la loi n° 1804-02-07 du 17 février 1804, avait une conception plus large pour qualifier les relations contractuelles, pour qui le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose.

l'administration de disposer pour les besoins qui sont les siens d'un personnel d'appoint ou de remplacement engagé pour des circonstances exceptionnelles et nommé pour une durée déterminée ou non⁴⁸⁵. Si le terme non-fonctionnaire était facteur de confusion, l'assimilant à l'agent du secteur privé, l'appellation va évoluer d'abord en « *non-titulaires* », pour que plus tard le tribunal de conflit⁴⁸⁶ et le juge administratif⁴⁸⁷, le désignent en personnels non-titulaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif ; devenant ainsi des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi. Le gouvernement va plus tard prendre acte de cette nouvelle sémantique en adoptant un décret en faveur des agents contractuels de la fonction publique territoriale⁴⁸⁸. Ainsi, l'acte formalisant cette relation professionnelle avec l'agent peut alors se définir comme un contrat administratif par lequel l'administration engage un agent contractuel pour occuper un emploi répondant aux besoins de service⁴⁸⁹. Et ce lien contractuel met la puissance publique dans une position dominante lorsque les intérêts du service le commandent, et l'administration dispose d'un choix important pour organiser son recours aux agents contractuels.

2) Les différentes formes de contrats d'emploi public

L'Etat se dote d'une administration dont il accorde les moyens matériels, financiers et juridiques pour mieux exprimer sa souveraineté, et c'est ce que le professeur Beaud appelle « *la puissance conceptuelle* » de l'Etat, « *qui tient en la faculté de transformer un principe politique en technique juridique, directement*

⁴⁸⁵ Florence Debord, « *La fonction publique : de la rigidité supposée à la flexibilité avérée* », dans la semaine sociale Lamy, n°1680, du 8 juin 2015

⁴⁸⁶ T Conflit, 25 mars 1996 préfet de la Région Rhône-Alpes, dit Berkani, Lebon 535

⁴⁸⁷ CE 19 juin 1996, Syndicat général CGT des personnels des affaires culturelles, Lebon 233.

⁴⁸⁸ Décret n°2015-1912 du 29 décembre 2015, portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale

⁴⁸⁹ Pierre Bourdon, op cité p 8

applicable, parmi ces techniques figure l'unilatéralité de la Loy, qui est un acte unilatéral de l'Etat »⁴⁹⁰.

A ce titre, l'administration en tant que bras armé de l'Etat dispose d'une diversité de contrat permettant au service public d'employer des agents non-titulaires, parmi lesquels nous citerons d'abord les auxiliaires, qui sont des agents recrutés par un acte administratif unilatéral sur poste temporairement vacant, et dans plusieurs administrations, ils sont recrutés sur la base d'un statut provisoire, notamment dans l'éducation nationale⁴⁹¹. Cette main d'œuvre bon marché n'est pas véritablement sollicitée dans l'administration en général pour éviter d'entretenir le phénomène du fonctionnarisme. Au Gabon, les agents auxiliaires⁴⁹² sont qualifiés de main d'œuvre non-permanente, qui est une forme de statut hybride qui met en relation professionnelle du personnel voué aux seules tâches subalternes au sein des administrations centrales et des établissements publics. Ces agents sont parmi les chauffeurs courtiers, les techniciennes de surface entre autres. Il s'agit des manœuvres de l'Etat.

Ensuite, nous avons les vacataires, qui sont des agents recrutés au moyen de contrats à durée déterminée inférieure à un an pour l'exécution d'un acte déterminé ou d'une mission ponctuelle⁴⁹³. Le juge dans cette décision estime que les agents avec des contrats à mission inférieure à un an ne peuvent pas être regardés comme des agents contractuels en CDD ou autres.

On peut dire qu'il s'agit des agents accomplissant des « tâches », dont la rémunération est fixée à l'accomplissement strict de celle-ci, et qui ne peuvent aucunement prétendre au même traitement que les autres agents contractuels. La

⁴⁹⁰ Olivier Beaud, La puissance de l'Etat, chap, II sur l'unilatéralité de la Loy du souverain et l'obéissance préalable, p 69, Collection Léviathan, Ed PUF

⁴⁹¹ Comme la circulaire n°2005-129 du 19/08/2005, relation à la scolarisation des élèves en situation de handicap

⁴⁹² Dont le recrutement n'est pas assorti de conditions sévères et répond précisément au souci de non-titularisation (Voir Plantey traites : La fonction publique) p 51

⁴⁹³ CE 26 mars 2003, Syndicat national INSEE,

vacation comme l'auxiliarat sont donc des contrats qui traduisent le mieux la misère de certains agents publics. Ils sont pour le secteur public semblables à des missions intérim du secteur privé, pour lesquelles l'administration conserve une grande latitude pour s'en débarrasser au moment opportun sans grande difficulté. Nous n'avons pas au niveau national une catégorie d'agent ayant le titre de vacataire exerçant dans l'administration publique au Gabon.

Enfin, nous avons les agents contractuels qui se divisent en deux catégories, soit en contrat CDD ou en CDI. Pour le cas du Gabon, les contractuels de l'administration n'ont pas de CDI, mais des CDD renouvelables sur une période allant de trois à six ans. Cette configuration permet de maintenir l'agent contractuel en position de supplétif pour les agents permanents⁴⁹⁴. Cette distinction inexistante au Gabon peut laisser penser que l'État ne présage pas de transformer son administration avec une composition mixte de la gestion de son personnel, comme c'est le cas en France. En effet, pendant très longtemps, les agents contractuels de l'administration en France étaient recrutés en CDD, dont certains l'étaient, soit par un contrat administratif⁴⁹⁵ ou par un contrat de droit privé⁴⁹⁶. Les CDI sont issus d'une loi du 26 juillet 2005⁴⁹⁷, qui tendent à rapprocher l'agent contractuel de l'agent titulaire grâce au droit communautaire. A cet effet, le constat est clair que le droit communautaire a forcé le droit interne de la fonction publique à se rapprocher du droit du travail, au point de se confondre aujourd'hui.

⁴⁹⁴ Article 17 de la loi n°3/88 du 31 juillet 1990 fixant les conditions générales d'emploi des agents contractuels de l'Etat

⁴⁹⁵ Au sens de la jurisprudence CE les époux Bertin du 20 avril 1956, dans laquelle le juge administratif estime qu'un contrat est administratif dans la mesure où l'objet est de confier aux cocontractants l'exécution d'un service public

⁴⁹⁶ Article 44 de la loi de 2005 relative à la cohésion sociale qui parle des contrats aidés et la jurisprudence du T Conflit du 22 janvier 1921 Société commerciale de l'Ouest Africain, pour le personnel travaillant pour un SPIC.

⁴⁹⁷ Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transpositions du droit communautaire à la fonction publique et de la directive n°1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999, qui introduit une généralisation du CDI dans l'emploi public

B) Le régime du contrat dans la fonction publique

En étudiant la fonction publique et plus généralement l'emploi public, nous sommes face à des organes multiples, à une diversité de moyens et de méthodes, mais aussi à un échelonnement important des cadres d'emploi, de sorte qu'il devient difficilement perceptible de déterminer le droit applicable en matière d'emploi.

Le droit administratif qui sert de creuset dans lequel émerge celui de la fonction publique, n'est-il pas de fait le droit des personnes publiques ? Celui de la gestion publique ? Celui des services publics ?⁴⁹⁸ Ces questions se posent parce qu'il y a de plus en plus un enchevêtrement entre le droit public et le droit privé en matière d'emploi. L'objectif recherché à ce niveau de l'étude est d'abord de réaffirmer le régime de droit public des contrats dans la fonction publique, (1), ensuite, de montrer que les évolutions travaillistes tendent elles aussi à déporter l'exclusivité du régime vers une approche globale d'un droit commun de l'activité professionnelle (2).

1) Le contrat : une réaffirmation du régime de droit public dans la fonction publique

A la différence des agents des services publics industriels et commerciaux⁴⁹⁹, les agents contractuels de la fonction publique sont en général soumis au régime de droit public. Cette considération vient de la distinction qui est faite entre le service public administratif de celui ayant un caractère industriel et commercial dont la matérialisation s'aperçoit à travers la prise en compte de l'objet du service public pour lequel l'agent exerce, mais aussi les modalités de son organisation et l'origine de ses ressources⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ Prosper Weil, Dominique Pouyaud, Droit administratif, Coll Que sais-je ? Ed PUF 2017, p 65

⁴⁹⁹ T Conflit arrêt du 22 janvier 1921 Bac Eloka

⁵⁰⁰ CE Ass, 16 novembre 1956 Union syndicale des industries aéronautiques

Le juge a souvent confirmé le régime juridique de droit public pour l'agent contractuel sur le critère organique. Pour cela, il faudrait que l'agent soit au service d'une personne publique, c'est-à-dire que si un agent est employé par une personne privée même accomplissant une mission de service public, celui-ci est soumis au code du travail⁵⁰¹. La réaffirmation du régime de droit public des agents contractuels suppose que ces derniers se trouvent dans une situation légale et réglementaire, dans la mesure où le contrat est assorti le plus souvent de clauses et de stipulations de cette nature⁵⁰², car la nature réglementaire et légale du contrat de recrutement des contractuels, suscite le débat sur l'unilatéralité dont dispose l'administration pour contracter. Pour certains, le positionnement contractuel n'en est pas un, car « l'existence d'agents liés à l'administration par un contrat de droit public n'a pas à être discuté »⁵⁰³, puisque la nature essentielle du contrat dans la fonction publique n'est pas conventionnelle⁵⁰⁴. C'est-à-dire que cet acte d'engagement n'est pas différent de celui du fonctionnaire titulaire, et d'ailleurs l'administration peut dans certaines mesures fixer et modifier les règles statutaires ou contractuelles sans que cela ne fasse grief⁵⁰⁵.

Pour d'autres cependant, si la force de l'administration n'est pas méconnue, le contrat dans la fonction publique répond bien à l'exigence d'une offre qui rencontre le consentement et se formalise par un accord de volonté indéniable. Revenant à la jurisprudence Cavallo, le contrat dès lors qu'il crée des droits au profit des agents, cela suffit pour ne pas nier la rencontre de ces deux volontés⁵⁰⁶.

⁵⁰¹ CE Ass, du 19 octobre 1962 arrêt sieur X

⁵⁰² Anthony Taillefait, op cité 439

⁵⁰³ Yves Gaudemet, Existe-t-il une catégorie d'agents publics contractuels de l'administration ? AJDA 1977, n°12 p 614, 618

⁵⁰⁴ Commentaire de la décision CE sect, Cavallo, 31 décembre 2008 n°283256

⁵⁰⁵ CE sec, du 24 avril 1964 Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires, et CE 11 mai 1977 Syndicat national du personnel navigant de l'aéronautique n°98974 Rec, repris dans l'essentiel de la jurisprudence de la fonction publique fiche 83, partie 6 sur les agents contractuels

⁵⁰⁶ Pierre Bourdon, op cité p 11

2) Les tendances globalisantes vers un droit commun de l'activité professionnelle

L'évolution du contrat n'est plus perçue comme un phénomène relevant de l'exception, car la permanence de nombreux emplois qui devraient selon le statut revenir aux fonctionnaires est ainsi niée et les exceptions au principe ne cessent d'augmenter⁵⁰⁷. En précurseur de ce mouvement de convergence entre les agents contractuels et titulaires, le Conseil d'Etat avait déjà ouvert une porte en permettant aux collectivités locales la possibilité de recruter les agents contractuels à des postes qui pouvaient revenir « normalement » aux agents titulaires.

En effet, les sages estiment que « *si les dispositions des articles 3 de la loi du 16 janvier 1984 portant sur la fonction publique territoriale, et l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 sur la fonction publique d'Etat, n'autorisent pas les organes délibérants à créer des emplois exclusivement réservés à des agents contractuels, elles ne leur interdisent pas de préciser que les emplois qu'ils créent sont susceptibles d'être occupés par de tels agents et de fixer les conditions de leur recrutement* »⁵⁰⁸. Cette décision prémonitoire va accentuer le rapprochement vers une position commune entre les contrats CDI de la fonction publique et les agents statutaires, puisque la différence entre les deux deviennent de plus en plus poreuse, le CDI permet de pérenniser la situation de l'agent, en mettant fin à son insécurité sociale, juridique et professionnelle⁵⁰⁹ comme le fonctionnaire.

Paragraphe 2/ Les présomptions d'efficacité du contrat

⁵⁰⁷ Mathieu Touzeil-Divina, « Evolution dramatique et révolution mathématique », la négation du service public, et le retour au fonctionnaire contractuel, dans *Droit social Dalloz* 2020, p 232

⁵⁰⁸ CE, du 12 juin 1996 Communauté de commune du pays de Laval, n°167514 Rec

⁵⁰⁹ Emmanuel AUBIN, op cité p, 131

Le contractualisme⁵¹⁰ dans la fonction publique repose sur un socle de présomptions tantôt de flexibilité, ou d'efficacité. Si la flexibilité est une donnée qui ne manque pas de pertinence (A), la question de l'efficacité n'en est pas son corollaire. En effet, la politique de recours de plus en plus aux contractuels est plutôt un facteur de précarisation des agents non-titulaires (B).

A) La flexibilité de gestion pour la GRH publique

De manière indiscutable, la propension contractuelle en cours dans la fonction publique française repose sur le dogme de la flexibilité. La flexibilité est l'expression qui sert d'antidote à la lourdeur et aux strates propres à la bureaucratie administrative telle que nous la connaissons. On peut dire que la flexibilité procède de l'efficacité dans la gestion du personnel (1). Aussi, derrière la montée en gamme du contrat, il y a la gestion des compétences (2).

1) Le contrat : un instrument d'efficacité en GRH

A l'heure où le gouvernement et beaucoup de gestionnaires publics mettent en avant les avantages de l'extension du contrat, dans la gestion des agents du service public, il convient de s'interroger sur les raisons qui poussent à ce mouvement et d'en mesurer les conséquences⁵¹¹. Le recours accru à des agents contractuels dans la fonction publique permet à l'Etat de mener une politique de gestion de ressources humaines plus ponctuelle, et donc de moins en moins permanente. On peut alors dire qu'il s'agit d'une stratégie d'accès à un personnel dont il *sous-traite* l'expertise.

⁵¹⁰ Jean-Fabien Spitz, « Le contractualisme et l'anti-contractualisme : les enjeux d'un débat contemporain » Les études philosophiques 2006/4 n°79, pp 475-500, dans cet article l'auteur note que le contractualisme implique que les actions de la puissance publique ne sont légitimes que si elles sont en conformité avec les principes qui sont distributivement justifiables, c'est-à-dire qui peuvent être justifiés aux yeux des citoyens de la société considérée.

⁵¹¹ Paul Hernu, « L'avenir du contrat dans la gestion des agents du service public » Gestion & Finances publiques 2019/2 N°2, p 80

Le contrat est un outil de gestion du personnel à des postes jugés temporaires dans le principe. De ce fait, le contrat est un outil de flexibilité pour la gestion du personnel dans les administrations⁵¹². La volonté de l'Etat est celle de se comporter comme un « *patron* », c'est-à-dire qu'il essaie de transformer la gestion publique en tout point de vue à la gestion d'une entreprise. Pour y parvenir l'administration utilise la contractualisation comme un moyen de gestion des emplois sans pourtant garantir incidemment une carrière aux agents qui sont recrutés par ce biais. La flexibilisation contractuelle présage pour l'Etat une relation malléable avec ses agents, qui peut selon la jurisprudence reformer, suspendre ou même supprimer un emploi occupé par un contractuel, sans être obligé de le reclasser ailleurs. Le contrat devient de ce fait une arme d'aménagement des emplois publics. Le *court-termisme* du contrat permettrait de mieux répartir les missions de chaque agent.

A travers ce mécanisme, l'administration veut se défaire d'imposantes procédures statutaires de recrutement et de gestion de carrière, en ayant recours au recrutement de contractuels, avec l'idée de favoriser l'essor d'une approche d'une fonction publique d'emploi et de moins en moins de carrière. La motivation ultime reste la recherche de souplesse par des emprunts directs aux outils du code du travail et aux pratiques managériales⁵¹³. La loi du 6 août 2019 donne une importante marge de manœuvre aux dirigeants du secteur public pour se servir du contrat même quand il s'agit des emplois permanents. La flexibilité du contrat permet aussi d'entériner la souplesse de la mobilité des agents, comme dans le secteur privé, le gestionnaire public peut selon la récente législation prendre des mesures de mobilité des agents contractuels, contrairement à ceux qui sont titulaires pour qui les processus de mobilités sont strictement encadrés.

⁵¹² Laurent Derboulles « Heureux le non-titulaire de l'Etat qui se découvre ... contractuel : commentaire du décret du 21 mars 2014, AJFP septembre 2014, p 302

⁵¹³ Yves Struillou, Le droit du travail, horizon indépassable du droit de la fonction publique ? AJDA 2011, p 2399

2) Le contrat comme outil de gestion des compétences

Contrairement à la gestion des agents permanents, les contractuels sont recrutés pour des emplois vacants et pour des missions bien précises. Dans le droit-fil du basculement certes lent, mais réel vers la fonction publique d'emploi, la contractualisation colle le mieux à cette perception⁵¹⁴. En effet, recourir au contrat permet d'accéder à des compétences. Car la compétence renvoie à une capacité d'action finalisée, c'est-à-dire orientée par un but. Ainsi, la compétence doit toujours être spécifiée par rapport à une tâche donnée⁵¹⁵. La contractualisation telle que prônée par la loi d'août 2019 en France vise une sélection spécifique de certains profils. C'est dans ce sens que la loi précise que la nature des fonctions et les besoins de services peuvent justifier le recrutement d'un agent contractuel sur un emploi permanent, notamment lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences spécialisées techniques ou nouvelles, ou lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir à cet emploi par un fonctionnaire⁵¹⁶.

L'importance faite à la technicité et à la compétence nourrit bien évidemment la concurrence que soutient le libéralisme économique qui devient désormais celui de l'administration. C'est au nom de la mise en concurrence entre les agents, que les théories du traitement au mérite sont de plus en plus plébiscitées. L'idée sous-jacente derrière le recours au contrat en matière de gestion des profils et des compétences est celle de mettre le « *bon agent, au bon poste, et au bon moment* »⁵¹⁷.

Au Gabon le slogan gouvernemental à cet effet, c'est de promouvoir l'idée de mettre l'homme ou la femme qu'il faut à la place qu'il faille. Dans les théories

⁵¹⁴ JF Lachaume et Aurélie Viriot-Landais, op cité p 19

⁵¹⁵ Edgard Thill, Compétence et effort : structuration, efforts et valorisation de l'usage de compétence. Paris cedex, PUF p 9-12

⁵¹⁶ Interprétation de l'article 15 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique par le service juridique de la DGFAP

⁵¹⁷ Frédéric Colin, op cité p 47

du new public management, la gestion individualisée des agents favorise la mise en œuvre de ce tri sur les compétences, ce qui a le mérite de donner au contrat sa pertinence managériale.

B) La contractualisation : la légitimation de l'emploi précaire par l'Etat

Après le constat des avantages que peuvent tirer les décideurs publics du contrat, sur l'aspect organisationnel ou managérial, la contractualisation n'est pas nécessairement bien perçue par les agents qui y sont soumis. Ainsi, le contrat légitime l'emploi précaire au sein des structures publiques sur le long terme (1). Cependant, le gouvernement fera le choix à travers la loi Dussopt d'accéder un peu plus à la travaillisation de la fonction publique par l'inclusion d'une rupture conventionnelle et une indemnité de précarité (2).

1) La précarité des agents contractuels au long terme

La précarité fait l'objet de plusieurs travaux en sciences sociales. Elle renvoie dans notre étude à la définition de Joseph Wresinski qui y voit « *l'absence d'une ou plusieurs sécurités permettant aux gens et aux familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux* »⁵¹⁸. Cette précarité est bien réelle chez l'agent contractuel gabonais et, dans certains cas chez l'agent français⁵¹⁹.

Car la situation des agents contractuels ne finit pas de susciter le débat, parce que la place et le régime des agents non-titulaires dans la fonction publique restent une problématique récurrente de la fonction publique. La complexité

⁵¹⁸ Joseph Wresinski, « *Rapport du CESE de 1987 sur la Grande pauvreté et la précarité économique* », Paris JO, p 14

⁵¹⁹ Il est plus difficile pour un agent contractuel de l'Etat, surtout lorsqu'il est en CDD, de pouvoir se projeter socialement. L'accès au crédit pour la propriété lui est quasiment impossible, contrairement à l'agent statutaire ou contractuel en CDI. Au Gabon, les agents contractuels ne sont pas en CDI, mais en CDD renouvelable plusieurs fois jusqu'à une éventuelle titularisation.

d'appréhension sur les agents contractuels, illustre la situation qui est la leur⁵²⁰. Les agents publics connaissent globalement diverses trajectoires professionnelles. A titre d'exemple, les agents vacataires n'ont pas la qualité de titulaire ni de contractuel, ils sont les plus marqués par la précarité, en regardant de la situation dans laquelle ils se trouvent. Cette classe d'agents destinés à accomplir une mission ponctuelle, sont identiques aux tâcherons de l'Etat. Toutefois, nous voulons évoquer pertinemment la précarité des agents contractuels, c'est-à-dire ceux qui sont exclus de la gestion permanente de leur carrière. Ils peuvent être en CDD, ou en CDI à temps complet ou partiel. En 2018 par exemple, les agents contractuels touchaient en moyenne 2139 euros nets pour un travail à temps plein, ce qui faisait un écart de 605 euros par rapport aux titulaires en travaillant le même temps⁵²¹. A cette disparité de traitement, qui est source de précarité, il faut y voir une conséquence de la précarité juridique qui déclenche différentes formes de celle-ci.

La précarité juridique renvoie à la situation parfois de « *creux* » que peut revêtir l'exécution contractuelle surtout de la part de l'employeur public. En effet, les clauses contractuelles des agents publics ne sont pas similaires à celles du Code du travail sur certains points. L'unilatéralisme de la conception contractuelle du droit public de l'emploi, a entretenu avec l'aide de la jurisprudence des facilités à transformer des postes et des fonctions des agents au nom de l'intérêt de service. La loi Dussopt vient accentuer la précarité juridique des agents contractuels en essayant de tempérer la *Cdisation* qui devenait importante par un contrat projet, qui vient refermer les perspectives des agents contractuels. Ces changements peuvent être intéressants pour les jeunes diplômés en quête d'expérience, mais ne

⁵²⁰ Marcel Pochard, les 100 mots de la fonction publique, « Que sais-je ? », PUF, p 102

⁵²¹ Etude de l'Insee, de juillet 2020, parue le 21 juillet 2020, n°1810. Ces chiffres de l'INSEE montrent qu'il existe une disparité de traitement entre les agents contractuels et titulaires. On peut alors déduire que la position juridique a un impact sur la vie sociale de l'agent.

sauraient permettre une sécurité pour ceux qui veulent voir plus loin que le terme des stipulations contractuelles.

2) Les effets de la travaillisation de la fonction publique

La réforme de la fonction publique issue de la loi sur la transformation et l'avenir de la fonction publique a mise en œuvre la possibilité d'une rupture conventionnelle⁵²². Comme dans le secteur privé⁵²³, la rupture conventionnelle devient une possibilité pour les agents titulaires et contractuels en CDI⁵²⁴. Certes, il s'agit d'une procédure à titre expérimental dont l'échéance est 2025, mais nous ne sommes pas certains que le Gouvernement respecte cette échéance. Car la rupture conventionnelle, puisqu'elle devient possible dans la fonction publique, vient définitivement faire constater qu'il n'est donc pas inimaginable que la qualification de contrat soit à nouveau attribuée à l'acte d'engagement du fonctionnaire⁵²⁵.

Le mécanisme des départs volontaires existait déjà dans la fonction publique quoiqu'il ne fût pas encore unifié. La rupture conventionnelle dans le nouveau texte s'adresse aux agents titulaires et aux agents en CDI. Sont donc exclus les stagiaires, ou les autres agents publics avec des contrats divers et variés. Aussi, cette innovation contrairement au départ volontaire permet aux agents qui le souhaitent de bénéficier de l'accès à l'allocation chômage.

Cette possibilité tranche nettement avec l'ancien dispositif qui ne permettait pas à l'agent démissionnaire de percevoir cette allocation. Comme dans le secteur privé, c'est désormais possible pour le fonctionnaire. Nous pouvons constater que

⁵²² Qui devient de manière directe une cause effective de cessation d'activité dans la fonction publique

⁵²³ La rupture conventionnelle du contrat de travail est une faculté offerte aux parties qui peuvent sur le fondement de leur liberté contractuelle, convenir librement de modalités de rupture du contrat avec le cas échéant le versement d'une indemnité. Cela résulte de la loi n°2008-596 du 25 juin 2008, aux articles L1237-11 et suivants du Code du travail

⁵²⁴ Article 72 de la loi du 06 août 2019

⁵²⁵ Pierre Bourdon, op cité p 18

cette mesure est plutôt incitative pour favoriser le dégraissage de la fonction publique d'une manière moins brutale, puisque les promesses électorales de réductions des effectifs sont moins pratiques pour les décideurs politiques. L'homme politique qui l'a décidé en souffre encore de cette image lorsque surviennent les problèmes, notamment dans la police⁵²⁶.

Pour les agents publics non-titulaires ayant signé avec l'administration des contrats à durée déterminée (CDD) depuis le 1^{er} janvier 2021, il existe désormais la possibilité de percevoir dans les mêmes conditions que les salariés du privé une indemnité de fin de contrat. Il s'agit de ce que le Professeur Taillefait appelle « *précariser, mais indemniser* ». C'est-à-dire que l'État veut faire bonne figure en faisant du « *en même temps* » dans l'administration : d'un côté, il fait monter le taux de contractuels à 20 % des effectifs de la fonction publique générale, et de l'autre côté, il accorde des « *cachets* » du secteur privé aux agents publics.

Au Gabon, nonobstant les motifs classiques de cessation d'activité dans la fonction publique⁵²⁷, nous n'avons pas encore les mêmes réflexes qu'en France. Le droit au service rendu dans la fonction publique a été supprimé pour les fonctionnaires démissionnaires, et admis à la retraite. Pour les contractuels, il leur est accordé une indemnité pour service rendu de 20 % des douze derniers mois, par année de service effectif, sauf pour résiliation du contrat⁵²⁸.

⁵²⁶ Nicolas Sarkozy auteur d'une baisse des effectifs dans le budget de 2011, est souvent mis à l'index par les gouvernements de gauche et de La République En Marche (LREM) le camp Les Républicains avancent leurs propositions sur la sécurité, le manque de moyens et de personnels dans la police et la gendarmerie.

⁵²⁷ Décès, retraite, démission acceptée, licenciement pour faute grave, ou encore incapacité.

⁵²⁸ Article 73 du Statut général de la fonction publique gabonaise

Conclusion du chapitre IV

Tout en prenant acte de ce que la travaillisation de la fonction publique française est une œuvre dont les fondations datent du milieu du XX^e siècle, force est de constater qu'elle s'affermi depuis le début des années 2000 en enjambant les uns après les autres les différents particularismes de la fonction publique. La travaillisation est ce processus lent d'inspiration ultralibérale internationaliste, voire communautaire qui consiste à remplacer la fonction publique de carrière par

celle de l'emploi. Ce processus ne vise pas la cohabitation entre les deux systèmes, mais il y a une volonté de supplanter l'un par l'autre.

En effet, le droit de notre fonction publique est touché par des dispositions du droit communautaire dérivé, qui ont remis en cause certaines règles de fonctionnement, contraignant ainsi les autorités françaises à des adaptations délicates⁵²⁹, parmi lesquelles la loi du 26 juillet 2005 qui transpose les exigences européennes en matière de non-discrimination à l'emploi, d'égalité des sexes. Mais aussi quant au fait qu'elle ouvre plus largement l'accès à la fonction publique française aux citoyens européens, et pour lutter contre la précarité ; les autorités mettent en place le CDI dans la fonction publique.

Ce sont autant d'éléments qui ont permis d'introduire la confusion dans les régimes juridiques, sachant que l'Europe ne distingue pas les agents titulaires des contractuels, tous étant des travailleurs⁵³⁰. La travaillisation vise donc à l'avenir à substituer le statut par le contrat,⁵³¹ donc à échanger la protection par la mise en concurrence. Sa perspective est de susciter l'incertitude de la stabilité de l'emploi, pire encore, la neutralité de gestion de ressources humaines à l'individualisation, avec le risque d'abus de pouvoir en cas de conflit interpersonnel entre un agent et son responsable hiérarchique.

⁵²⁹ Jean-Michel Eymeri-Douzans, « *La fonction publique française aux prises avec une double européanisation* ». Pouvoir, 2006/2 n°117, pp 121-135

⁵³⁰ CEDH, 17 2007, Eskelinen et autres/ Finlande

⁵³¹ En dix ans les contrats dans la fonction publique française ont augmenté considérablement passant de 884 804 agents soit 16,4% en 2008 à 1.124.745 soit 20% en 2018, source Rapport de la DGA, chiffres clés 202, p 12

**PARTIE II/ LES FINALITES DE L'EVOLUTION DE LA
FONCTION PUBLIQUE**

« Le budget, monstre énorme, admirable poisson, à qui de toutes parts, on jette l'hameçon »⁵³²

« Il y a assurément une donnée constante de l'histoire financière : c'est dans les moments où l'argent public se fait rare que le besoin d'en contrôler l'usage apparaît plus que jamais indispensable, voire vital pour la pérennisation de l'organisation collective »⁵³³.

Les différentes politiques de réformes passées et récentes au sein de la fonction publique en France et au Gabon, visent essentiellement la réduction de la dépense publique, et la maîtrise du niveau d'endettement de l'Etat. L'objectif

⁵³² Victor Hugo, Les chants du crépuscule, « Noces et festins », in Victor Hugo, Œuvres complètes, Paris Michaud, 1843, p 70, cité par R. Stourn, Paris, Librairie Félix Alcan 1910, p 3

⁵³³ Pierre Bouvier, la Cour des comptes et le parlement, Revue française de finances publiques, n°59/1997, p 3

pour l'Etat à travers sa gestion des finances publiques n'est plus seulement une question de souveraineté et de bonne gouvernance interne, mais se trouve aussi désormais sous l'emprise de l'externalité intervenante dans toute la chaîne de la dépense publique au sein de nos Etats. En effet, les enjeux de la réduction du nombre de fonctionnaires, et du rétrécissement du champ d'action de l'État ne s'inscrivent pas uniquement dans un but managérial, mais bien souvent pour satisfaire une logique purement comptable, dont celle-ci ne corrobore pas nécessairement avec les besoins sociaux des citoyens.

En étant conscient que les États se rejoignent et se différencient à la fois sur les fonctions qu'ils assurent, les typologies des fonctions de l'Etat renvoient aux diverses conceptions de l'Etat, mais aussi de l'intérêt général⁵³⁴. Car, nos Etats ont des engagements internationaux qui dictent de plus en plus leurs orientations sur la gestion publique. Ainsi, pour respecter ses engagements européens, (ou du FMI et de la BM) de discipline budgétaire, des règles sont établies à l'intérieur de chaque administration publique⁵³⁵. La règle de l'équilibre budgétaire, parfois présenté comme principe budgétaire, veut que les dépenses courantes soient financées par des recettes définitives et en aucun cas par l'emprunt⁵³⁶. La discipline budgétaire dont il est question est la manifestation d'une contrainte externe (Titre 2), pour laquelle l'Etat joue sa crédibilité extérieure, alors que se développe une autre contrainte interne (Titre 1), qui renvoie à une difficile conciliation entre la maîtrise de la dépense publique et le champ d'intervention de l'Etat dans son action sociale.

TITRE I/ LE DEVELOPPEMENT D'UNE CONTRAINTE INTERNE DE L'EMPLOI PUBLIC : RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE

⁵³⁴ Nabli Béligh, « Chapitre 6. Les finalités de l'action de l'État », dans : *L'Etat. Droit et Politique*, sous la direction de Nabli Béligh. Paris, Armand Colin, « U », 2017, pp,124-150. DOI: 10.3917/arco.nabli.2017.01.0124. URL: <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/---page-124.htm>

⁵³⁵ Note circulaire n°000001/PM/CAB-PM du 1^{er} février 2021, relative à la gestion budgétaire 2021

⁵³⁶ Frank Mordacq, *Les finances publiques*, Que sais-je 5^e édition PUF, p 45

MAITRISE DE LA DEPENSE PUBLIQUE ET LA REDUCTION DU CHAMP D'INTERVENTION DE L'ETAT

« Les chiffres le prouvent : l'État stricto sensu (budget général) est un grand employeur »⁵³⁷.

⁵³⁷ Maurice BASLE, « *Le budget de l'Etat, Collection Repères* », neuvième édition, La découverte p 48

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le fonctionnement régulier de l'administration se construit sur la prise en compte des éléments de gestion des ressources humaines et financières, autrement dit, la LOLF a conduit à s'interroger sur la meilleure manière de concilier le cadre réglementaire du statut de la fonction publique avec une approche plus individualisée des carrières et des rémunérations⁵³⁸.

En France, nous pouvons dire que depuis le début des années 2000, les différents programmes de réformes de l'administration poursuivent d'abord un intérêt prononcé pour la maîtrise de la dépense publique. Car, les réformes influencées par des considérations financières sont identifiables⁵³⁹, dont la principale innovation est celle issue de la LOLF.

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, les parlementaires votent en parallèle des crédits relatifs aux dépenses de personnels dans un titre 2 (dépenses de l'Etat), et un plafond des autorisations d'emplois par ministères et autres organismes publics, sans les opérateurs de l'Etat⁵⁴⁰, leur est octroyé. Dans le même esprit mimétique du législateur gabonais, la loi du 21 mai 2015 poursuit pour le Gabon les mêmes objectifs sans pour autant qu'ils ne soient forcément réalisés⁵⁴¹. A travers des instruments législatifs, l'Etat en France ou au Gabon, est obligé de prendre en considération ces contraintes⁵⁴² financières auxquelles il a décidé de se soumettre, pour se donner des moyens d'une maîtrise de la dépense publique (chapitre 1). Cependant, la poursuite impérieuse de la réduction de la

⁵³⁸ Lambert Alain et Migaud Didier, « *La mise en œuvre la loi organique relative aux lois de finances* », Paris, Les rapports du Sénat, n°272, 2006

⁵³⁹ Romain Bourrel, « *Emploi public et finances publiques : contribution à l'étude juridique de la gestion de l'Etat* », LGDJ, PUT Capitole 1 2015 ? 373

⁵⁴⁰ Maurice Baslé, « *Le budget de l'Etat* », neuvième édition, Collection repères, La découverte, p 49

⁵⁴¹ Loi organique n°020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB)

⁵⁴² Les contraintes financières de l'Etat inscrites dans le cadre des législations nationales constituent au sens de l'analyse, ce que nous considérons comme les contraintes internes.

dépense publique n'est pas sans conséquence sur le rôle et le champ d'intervention de l'Etat dans la politique sociale de la nation (chapitre 2).

CHAPITRE V/ DE LA MAITRISE DE LA DEPENSE PUBLIQUE DE L'ÉTAT PAR LA FONCTION PUBLIQUE

« La dépense publique ne peut avoir pour objet que l'utilité publique »⁵⁴³

« Le budget est l'arme du peuple contre tous les abus, contre les abus aussi bien politiques que financiers. C'est une arme légale, paisible, constitutionnelle : vous devez vous en servir pour toutes les réformes que votre amour pour le bien public vous fait désirer et, en votant le budget, vous devez, quoi qu'on vous dise, examiner toutes les questions qui touchent à la dépense, non seulement dans leurs rapports avec les finances, mais aussi dans leurs rapports avec la liberté »⁵⁴⁴.

⁵⁴³ Gaston Jèze, Cours de finances publiques 1929-1930, RSLF 1911, pp, 371-372 CONAN, Matthieu. *Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique, L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques* In : *L'invention de la gestion des finances publiques. Volume II : Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)* [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2013 (généré le 07 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/2900>>. ISBN : 9782821830332. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.2900>

⁵⁴⁴ Benjamin Constant, le 28 mai 1819, repris par Loïc Philip, « Histoire de la pensée politique en France, de 1789 à nos jours », *Economica*, 1993, p 106, cité par Rodriguez Michel, « Le service public et la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, Contributions de la réforme des finances publiques à la modernisation de l'Etat », 2013 Presse universitaire, d'Aix-Marseille, p 19

La dépense publique fait appel à la manière dont s'effectue l'utilisation de l'argent du roi⁵⁴⁵. Dans notre entendement, le roi fait référence à l'État dont Louis XIV n'avait pas hésité à personnifier le pouvoir⁵⁴⁶. En revanche, lorsqu'il s'agit des finances publiques, toute la question est celle de savoir s'il convient de commencer l'étude par les dépenses ou par les recettes de l'Etat⁵⁴⁷. A cette interrogation nous disons que l'une ne va pas sans l'autre puisqu'il faut à l'État les moyens suffisants pour mobiliser les recettes fiscales afin de mieux organiser la politique de ses dépenses.

On ne saurait mieux aborder la notion de la maîtrise de la dépense publique sans évoquer celles qui peuvent prêter facilement à confusion, à savoir celles du budget et la loi de finances, ce d'autant plus qu'il s'agit des bases sur lesquelles les autorités gouvernementales et parlementaires retranscrivent les politiques de bonne gestion des deniers publics.

Auparavant, les ressources et charges de l'Etat devaient être inscrites dans un acte⁵⁴⁸ comme l'a défini le décret du 31 mai 1862, dont l'imprécision était patente, puisqu'il ne renseignait pas suffisamment sur la nature intrinsèque de cet acte⁵⁴⁹. En effet, on peut légitimement questionner la nature de l'acte, serait-il

⁵⁴⁵ HAMON, Philippe. *L'argent du roi : Les finances sous François I^{er}*. Nouvelle édition [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 1994 (généré le 07 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/108>>. ISBN : 9782111287631. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.108>.

⁵⁴⁶ Voir la célèbre formule « l'Etat c'est moi », qu'aurait prononcée le Roi-Soleil en 1655, caractérisant la personnalisation du pouvoir d'Etat.

⁵⁴⁷ HAMON, Philippe. *Le primat des dépenses* In : *L'argent du roi : Les finances sous François I^{er}* [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 1994 (généré le 07 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/499>>. ISBN : 9782111287631. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.499>.

⁵⁴⁸ Article 5 du décret impérial du 31 mai 1862, portant règlement sur la comptabilité publique, définissant comme étant « l'acte par lequel sont prévus et autorisés les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles »

⁵⁴⁹ Mengue Me Engouang, Fidèle « Les finances publiques du Gabon », Droit budgétaire et droit de la comptabilité publique, Edition L'Harmattan, 2018 p 43

contractuel, réglementaire ou législatif ? Plusieurs années plus tard, une lisibilité apparaît en 1956, en instaurant le formalisme selon lequel, le « *budget de l'État prévoit en la forme législative les charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le Parlement qui traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement*⁵⁵⁰ ». L'acceptation moderne que nous retiendrons est celle qui définit le budget comme l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toutes les ressources et les charges de l'État. En d'autres termes, c'est un instrument financier et comptable, auquel il faut donner une forme juridique⁵⁵¹.

Alors que, les lois de finances déterminent le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent⁵⁵². Souvent issue du gouvernement, puisque « *depuis 1958, le pouvoir exécutif a reçu compétence pour être partiellement ou intégralement l'organe de décision en la matière* »⁵⁵³, la loi de finances va donc autoriser à celui-ci les dépenses qui deviendront des crédits⁵⁵⁴ et cela à travers VI titres, dont celui consacré au personnel est le titre II⁵⁵⁵.

Enfin, ce qu'il faut retenir comme élément de clarté, ou plutôt comme marqueur de distinction, « *c'est que le budget, à la différence de la loi de finances ne se limite pas à une détermination d'ensemble. C'est chaque ressource et*

⁵⁵⁰ Article 1^{er} du décret n°56-601 du 19 juin 1956 portant mode de présentation du budget de l'Etat : préparation et vote des lois budgétaires

⁵⁵¹ Bouvier Michel, Esclassan Marie-Christine, Lassale Jean-Pierre, finances publiques, Paris LGDJ, 13^e édition 2014, p 257

⁵⁵² Article 1^{er} de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances

⁵⁵³ DELVOLVE P, LESGUILLONS L, « Le contrôle parlementaire sur la politique budgétaire », PUF 1964, p 138

⁵⁵⁴ TALLINEAU, Lucile. *Le cadre juridique de la gestion financière de l'État* In : *L'invention de la gestion des finances publiques : Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)* [en ligne]. Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2010 (généré le 08 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/1703>>. ISBN : 9782821828414. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.1703>.

⁵⁵⁵ Aux termes de l'article 33 de la LOLFEB, il y a 6 titres portant dépenses publiques en République gabonaise, 1) Les charges de la dette, 2) Les dépenses de personnel, 3) Les dépenses en biens et services, 4) Les dépenses de transfert, 5) Les dépenses d'investissement et 6) Autres dépenses

*chaque charge permanente de l'Etat qui doit être exprimée dans le budget. Ainsi, le budget, explicite, développe et détaille les autorisations données globalement par la loi de finances »*⁵⁵⁶. L'objectif de ce chapitre est de montrer, que la maîtrise de la dépense publique en matière d'emploi public fait l'objet de deux conceptions.

D'abord, elle peut se faire par la gestion prévisionnelle des emplois dont la dimension juridique consacre le caractère contraignant (section 1). Ensuite, qu'elle est un dogme, qui soutient que la maîtrise de la dépense du personnel ne peut être que la résultante des seuls mécanismes de baisses d'effectifs, donc de la masse salariale (section2).

Section 1/ La maîtrise de la dépense publique et gestion prévisionnelle des emplois à travers la contrainte juridique

La dépense publique se caractérise par sa diversité, car elle s'étend aux dépenses sociales, aux investissements dans les infrastructures, aux crédits d'impôts aux entreprises, en passant par la rémunération des fonctionnaires ou le paiement des charges d'intérêts sur la dette publique, clairement, le cadre de la dépense publique est très large⁵⁵⁷.

La maîtrise de la dépense publique est un objectif qui vise à répondre à une urgence à la fois politique, sociale et économique. En effet, *« alors que l'État-Providence s'essouffle et est menacé d'apoplexie, et dans les directions nouvelles tracées par l'Union européenne, l'heure n'est plus aux dérapages démagogiques et aux initiatives d'alourdissement des charges publiques et d'aggravation de la pression fiscale ou de l'endettement public et du déficit budgétaire, mais à une*

⁵⁵⁶ Gaudemet Paul-Marie, et Molinier Joël, finances publiques Tome 1 Budget et Trésor, Edition Montchrestien 7^e édition 1996, p 234

⁵⁵⁷ Ducoudré Bruno, Plane Mathieu, Sampognaro Raul, « Dépenses publiques : quels enjeux pour le prochain quinquennat ? OFCE, Science Po, Policy brief, 19 avril 2017

gestion rigoureuse de ressources publiques désormais limitées et à l'étroite surveillance de leur bon emploi »⁵⁵⁸.

La question de la maîtrise de la dépense publique n'est pas simple à traiter, du fait son caractère large. Toutefois, cette notion concernant les finances publiques est intéressante, surtout parce qu'elle puise dans le secteur privé les bases de sa mise en œuvre dans le champ de l'action publique. C'est pourquoi, nous allons aborder premièrement l'objectif économique qui soutient l'idée de la maîtrise de la dépense publique par la gestion prévisionnelle (paragraphe 1). Ensuite, nous mettrons en exergue sa consécration juridique dans le fonctionnement des administrations publiques (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ Les objectifs économiques de la maîtrise de la dépense publique : la gestion prévisionnelle des emplois

Pour maîtriser la dépense publique, l'État doit raisonner comme un agent économique à part entière. Il doit faire des choix économiques ; des choix qui le conduiront à réaliser des économies budgétaires.

Ainsi, pour mieux s'y prendre, l'Etat va adopter des mécanismes de gestions de ressources humaines similaires au secteur privé, à travers la mise en place des moyens permettant à l'administration d'opérer une mutation en passant par la culture entrepreneuriale de la gestion des agents (A), cette culture bien installée en France mérite qu'on s'y intéresse notamment sur son origine. Après, nous verrons comment s'implémente cette gestion prévisionnelle au sein de l'administration gabonaise, en questionnant sa pertinence (B).

A/ La gestion prévisionnelle des emplois dans la fonction publique française

⁵⁵⁸ AMSELEK Paul « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Ve République » Revue de Droit Public, 1998 N°5/9, p 1448

Pour appréhender cette notion dans le domaine de l'emploi public, nous avons un double objectif. D'abord, il s'agit de nous intéresser à son origine dans l'administration française (1). Ensuite, nous verrons si les objectifs de cette politique ont été atteints (2).

1) Les origines de la gestion prévisionnelle

La notion de gestion prévisionnelle des emplois ou de ressources humaines⁵⁵⁹ ne fait pas partie des éléments contenus dans l'idéal type wébérien de la bureaucratie administrative qui est à la base du modèle français de la fonction publique. C'est-à-dire, qu'elle ne tient pas nécessairement compte de la quantité et de la qualité des agents du service public pour réaliser ses missions de puissance publique, même si le principe d'égal accès aux emplois publics doit se faire sur le fondement du mérite⁵⁶⁰.

A ce titre, nous dirons qu'il s'agit d'une notion d'emprunt aux mécanismes des entreprises privées. La gestion prévisionnelle des emplois est une notion qui s'inscrit dans la durée pour une optimisation des choix, notamment avec la rationalisation des choix budgétaires dans les années 1970.

Ce mouvement allait de soi dans la mesure où, procéder par la gestion prévisionnelle des emplois, c'est simplement renforcer cette orientation, tenter d'accroître l'ambition de la gestion en éclairant les choix, et cette exigence s'impose dans la gestion de ressources humaines⁵⁶¹ aussi bien au privé que dans le public.

⁵⁵⁹ Il y a plusieurs appellations de la notion de gestion prévisionnelle. Dans le secteur privé, il s'agit de la GPEC, alors que dans le secteur public, on retient les termes suivants : GPEEC (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences), la GPMC (gestion prévisionnelle des métiers et des compétences), ou GPRH (gestion prévisionnelle des ressources humaines)

⁵⁶⁰ Article 6 de DDHC 26 août 1789

⁵⁶¹ Gilbert, Patrick, « introduction », éd., La gestion prévisionnelle des ressources humaines. Paris, La découverte, « Repères », 2006 pp 3-6

En effet, vers la fin des années 1960, sont d'abord apparus, les premiers modèles de GPEC⁵⁶² sociale, exclusivement tournés vers une gestion quantitative des effectifs. Puis, dans les années 1970/1980, à cause de la conjoncture économique et la nécessité de mieux connaître leur avenir en termes d'emploi, les entreprises se sont orientées vers une gestion davantage centrée sur la prévention et l'anticipation, avec un objectif toujours quantitatif, dans les années 1990⁵⁶³, puis le concept se généralise⁵⁶⁴, même si sa mise en œuvre dans les années 2000 connaît une certaine contestation de la part des différents acteurs sociaux.

En effet, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 permet à la GPEC de prendre une dimension beaucoup plus importante en ce qu'elle oblige les responsables d'entreprises à une démarche en trois étapes : en matière de GPEC, il faut gérer les compétences, éviter les licenciements en traitant les problèmes en amont, et assurer l'employabilité des salariés⁵⁶⁵.

Pour ce qui est de son influence sur l'emploi public, il faut sûrement trouver les origines de ces démarches comme pour celles de nombreuses figures du management public dans des exercices issus du courant de la rationalisation des choix budgétaires des années 1970⁵⁶⁶.

Contrairement aux critères de maîtrise de la compétence comme dans le secteur privé, l'Etat a adopté cette stratégie en raison des réalités budgétaires dont

⁵⁶²Voir Gestion Prévisionnelle des Emplois et de Compétences

⁵⁶³ Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport d'étude au Premier ministre sur la gestion prévisionnelle des effectifs dans les services de l'État*, mars 1990 ; Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Guide méthodologique de mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les administrations*, novembre 1990

⁵⁶⁴ Baruel Bencherqui Dominique, Alice Le Flanchec et Astride Mullenbach, « La Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences et son effet sur l'employabilité des salariés ». *Revue Management et Avenir*, vol 48/n°8 2011, pp 14-36

⁵⁶⁵ Baruel Bencherqui Dominique, Alice Le Flanchec, Astrid Mullenbach, « La Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences et son effet sur l'employabilité des salariés » op cité, pp, 14-36

⁵⁶⁶ Jeannot, Gilles. « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'Etat en France », *Revue française d'administration publique*, vol. n°116, no. 4, 2005, pp. 595-608.

les fluctuations économiques peuvent constamment affecter négativement les finances publiques, notamment quand l'Etat n'arrive plus à mieux effectuer les prélèvements obligatoires. La volonté affichée par les autorités françaises dès le début a été claire, la gestion prévisionnelle est un des moyens efficaces qui doit permettre de contenir la dépense du personnel.

2) Les objectifs de la GPRH

En l'adoptant au sein des administrations publiques, la gestion prévisionnelle des ressources humaines de l'Etat reprend un certain nombre d'éléments inhérents à la gestion des ressources classiques du secteur privé. Car l'intérêt privé a d'ailleurs été pour l'Etat perçu plus comme « *un stimulant bien efficace, que celui du devoir professionnel* »⁵⁶⁷ ; c'est-à-dire le développement d'une gestion plus personnalisée qui doit valoriser le potentiel de chaque agent. Cet objectif peut-on l'estimer, ne tient pas d'abord compte des considérations financières, mais relève de la doctrine bien managériale.

Dès lors, les responsables des ressources humaines sont appelés au sein des administrations à mener une politique plus individuelle du suivi de la carrière de chaque agent public. Ensuite, il y a la prévision de recrutements : elle ne doit pas se concevoir sans souplesse, pour éviter de créer de nouvelles rigidités incompatibles avec sa finalité première d'adaptation des ressources aux besoins⁵⁶⁸.

La gestion par les compétences, à travers le dispositif RIME⁵⁶⁹, ou encore la recherche de performance, qui est autant comptée parmi les objectifs qui doivent servir la cause de la maîtrise de la dépense publique sont autant d'éléments qui contribuent de manière significative à cet objectif de maîtrise de

⁵⁶⁷ Delmas Corinne, « L'émergence de la rationalité gestionnaire au sein des doctrines administratives et des enseignements de l'Ecole libre des sciences politiques à la fin du XIXe siècle », p 303

⁵⁶⁸ Frédéric Colin, « *Gestion des ressources humaines dans la fonction publique* », op cité, p 45

⁵⁶⁹ Répertoire interministériel des métiers de l'Etat crée en 2006, qui fait l'objet d'une actualisation récurrente des métiers de l'Etat

la dépense publique par l'anticipation prévisionnelle des emplois. En fait pour contenir la masse salariale, l'Etat a fait le choix des outils empruntés au NPM dont les références sont devenues incontournables pour l'administration. Toute la stratégie de l'emploi public doit obligatoirement obéir à cette vision, qui se décline par une quête absolue de la réduction des déficits publics⁵⁷⁰, même si les résultats sont loin de tenir les promesses du NPM⁵⁷¹.

B/ L'implémentation de la GPRH au Gabon : quelle pertinence ?

Le Gabon a intégré la gestion prévisionnelle des ressources humaines assez récemment, et principalement sur recommandation de ses partenaires au développement⁵⁷². Autrement dit, les objectifs managériaux n'intégraient pas encore les réflexes de la gestion administrative jusqu'en 2015 avec l'entrée en vigueur de la LOLFEB⁵⁷³.

Car il fallait d'abord à cet effet opérer une mutation conceptuelle en passant de la gestion du personnel à la gestion des ressources humaines (1). Ensuite, un examen d'évaluation de ce changement a été nécessaire pour constater qu'il en résulte un échec (2).

1) De la gestion du personnel à la gestion des ressources humaines

La différence entre les deux notions ne semble pas tout à fait évidente, alors qu'elle existe pour autant. En effet, la gestion du personnel est une gestion

⁵⁷⁰ La réduction des déficits publics est une promesse non tenue de tous les gouvernements français depuis les années 1980. Certains y voient en cet objectif un dogme plutôt qu'une réalité voire l'œuvre de Marc Albert Chaigneau, *Le dogme de l'équilibre financier*, aux éditions SPM, 2019. L

⁵⁷¹ ATYJASIK, Nicolas (Dir.) ; GUENOUN, Marcel (Dir.). *En finir avec le New Public Management*. Nouvelle édition [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2019 (généré le 12 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/5756>>. ISBN : 9782111294493. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.5756>.

⁵⁷² On appelle partenaires au développement l'ensemble des acteurs internationaux qui interviennent dans les politiques globales ou sectorielles au sein des Etats africains. Il s'agit en matière financière et budgétaire des institutions comme la BAD, le FMI, la BM ou même l'OCDE en matière de conseil d'orientation.

⁵⁷³ Loi organique relative aux lois de finances et d'exécution budgétaire du 10 octobre 2010

traditionnelle dans sa conception et son champ⁵⁷⁴. Elle était limitée à un rôle d'enregistrement des effectifs, à un accompagnement de la carrière des agents au sens global du terme. Elle n'avait pas l'approche individuelle de la gestion du parcours du fonctionnaire ; on peut dire qu'elle manquait de créativité, parce que marquée par des rigidités contenues dans le statut. A travers la gestion classique du personnel au sein de l'administration gabonaise, il y avait un manque de liberté dans l'approche managériale. Cette difficulté devrait se résoudre avec l'insertion des DCRH au sein de toutes les entités publiques. Jusqu'en 2013, la gestion des agents publics ne tenait pas compte des éléments extérieurs aux seuls actes de gestion administrative.

Désormais, le chef de service dans une administration devrait bénéficier de plus de liberté d'action sur le parcours professionnel des fonctionnaires, *« l'expérience universelle (...) nous apprend surtout que la liberté d'action permet d'obtenir des résultats interdits à la paralysie administrative. Alors même que les serviteurs de l'Etat animés des meilleures intentions, sont emprisonnés par les règlements et les complications hiérarchiques, et par l'impossibilité ou ils se trouvent de prendre des initiatives »*⁵⁷⁵. On peut dire que les considérations financières n'entraient pas nécessairement dans son champ de compétence⁵⁷⁶.

Aussi, la culture prévisionnelle d'emploi relevait de la décision politique du ministre en charge de son département, avec pour conséquence une absence de lisibilité en termes de besoins réellement quantitatifs, et qualitatifs au sein de chaque administration. Ainsi, l'ancien système de gestion du personnel oubliait plusieurs éléments dans la gestion de la carrière de l'agent public. La gestion

⁵⁷⁴ La gestion du personnel renvoie à une pratique gestionnaire des agents de l'Etat sans intégrer plusieurs outils de la RH, elle se contentait de compter et de marquer la présence ou non des fonctionnaires sans plus

⁵⁷⁵ Lévy, Raphaël-Georges, « Initiative financière », Hachette, Paris 1921, p 153

⁵⁷⁶ Article 4 du décret 0025/PR/MBCFPF du 16 janvier 2013 portant création et organisation d'une DCRH au Gabon

prévisionnelle des emplois dans la fonction publique⁵⁷⁷ fera son entrée dans la pratique administrative gabonaise à partir du moment où le gouvernement va faire de la maîtrise de la dépense publique une priorité.

Comme l'a écrit en son temps Lévy, « *la question primordiale en matière de budget est celle de savoir de quels services il convient que l'Etat demeure chargé, on peut et doit envisager la réduction du nombre de fonctionnaires. L'augmentation du chiffre annuel de la dépense publique a trois causes principales : les guerres, le développement excessif des services civils et l'avalissement de la monnaie* »⁵⁷⁸. C'est pour cette raison, que le gouvernement doit veiller au niveau de la dépense publique, en faisant des choix pertinents ; et la gestion prévisionnelle participe au Gabon à cet objectif au sens du décret qui l'instaure dans l'administration publique.

2) L'échec des objectifs managériaux sur la dépense du personnel de l'État

Le changement de paradigme de gestion des carrières des fonctionnaires n'a pas permis d'obtenir des résultats sur la lisibilité optimale des agents de l'Etat au Gabon. En effet, si l'article 4 du décret portant création de la DCRH au sein des administrations publiques du Gabon reconnaît la compétence de la gestion prévisionnelle des ressources humaines « *en intégrant la dimension budgétaire* », celle-ci reste assez tributaire des méthodes moins pertinentes pour réguler au mieux les besoins réels en termes d'effectifs au sein de l'administration. Car, le constat d'une administration pléthorique demeure assez pesant, à tel point que l'on pourrait dire que « *si tant est qu'il puisse y avoir une règle d'or en matière des finances publiques, ce n'est pas celle de l'équilibre budgétaire (...), mais plutôt celle qui consisterait à avoir constamment à l'esprit que le budget de toute*

⁵⁷⁷ Décret n°0025/PR/MBCPPF du 16 janvier 2013 portant création et organisation d'une direction centrale des ressources humaines

⁵⁷⁸ Lévy, Raphael-Georges, *Initiation financière*, Hachette, Paris 1921, p 167

la collectivité publique exprime au-delà de son aspect quantitatif évident, des choix qualitatifs, et partant des choix politiques au sens le plus noble du terme »⁵⁷⁹.

La politique managériale de gestion des ressources humaines mise en place depuis 2013 n'a pas encore produit des résultats, c'est-à-dire, que la gestion optimale des ressources humaines au sein des ministères souffre toujours des mêmes maux à savoir : effectifs pléthoriques, situations administratives irrésolues, difficultés à reclasser les agents après le stage, et le mauvais suivi des dossiers après cessation d'activité pour les retraités, les malades longues durées, ou les personnes décédées.

Paragraphe 2/ La consécration juridique de la maîtrise de la dépense publique du personnel

La politique prévisionnelle de l'emploi public au Gabon est très nouvelle, car dans le passé, le budget alloué annuellement par la loi de finances pour la masse salariale de l'Etat n'était pas détaillé (A). Cette absence de clarté a favorisé les dérapages excessifs, ce que va tenter de résoudre le plafonnement des effectifs à travers la loi (B).

A) L'absence des objectifs avant la LOLFEB

L'administration publique gabonaise s'est construite sur des textes qui n'intégraient pas assez les indicateurs de performances économiques. Nous le constatons à travers une analyse des différents textes de lois de finances⁵⁸⁰ jusqu'à celle de 2015, dans lesquels le cadre de gestion des ressources humaines de l'Etat n'est pas planifié (1), ce qui génère des dérapages budgétaires (2).

⁵⁷⁹ Bouvier Michel, « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : essai sur la vanité d'un principe » dans L'équilibre budgétaire, Tallineau Lucile, (Dir), Paris Economica, 1994, p 41

⁵⁸⁰ Loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Loi organique n°31/2010 du 21 octobre 2010

1) Le manque de planification légale avant 2015

L'originalité des différents textes portant sur la gestion financière et budgétaire de l'Etat au Gabon, est qu'ils présentaient des crédits ouverts pour la masse salariale sans en déterminer les objectifs, l'absence de ces déterminants a entretenu une situation confuse dans la gestion du personnel et des finances publiques. Les principes budgétaires modernes n'étant pas d'actualité, place a été faite à une gestion peu orthodoxe au sein de l'administration. Cette évidence, marquait l'absence d'un système de gestion par la performance⁵⁸¹. Ainsi, les lois de finances par exemple, ne donnaient aucune projection sur les autorisations d'emplois admis aux crédits ouverts pour l'année budgétaire votée par le Parlement. Au titre des dépenses, les lois de finances se cantonnaient à présenter pour chaque année des montants alloués aux administrations pour la rémunération⁵⁸² des agents permanents et de la main d'œuvre non-permanente de l'Etat⁵⁸³, accordant la gestion des crédits ouverts à la discrétion du ministre ordonnateur principal avec tous les risques d'une mauvaise gestion. L'ambiguïté dans la gestion publique née du manque d'objectifs détaillés, a contribué à entretenir une mauvaise gestion des deniers publics.

2) Le dérapage budgétaire comme conséquence de l'imprévision

Dans la gestion publique, il faut une exigence de lisibilité et de traçabilité, car l'utilisation des ressources publiques ne peut s'établir sur la seule base d'une profession de foi ou d'une offre de places, mais sur la base d'une opportunité et d'une efficacité recherchée⁵⁸⁴. Or, le manque de projection en objectif de

⁵⁸¹ Guillaume Henri, Dureau Guillaume, Silvent Frank, « *Gestion publique, l'Etat et la performance* », Paris, Presse de sciences po et Dalloz, coll. « Amphithéâtre, 2002, p 26

⁵⁸² Cas de l'article 20 dans la partie 2, aux titres 3 et 4 de la loi de finances 2011, qui alloue des fonds pour les administrations sans plafonnement des effectifs

⁵⁸³ La main d'œuvre non permanente de de l'Etat au Gabon, fait partie des agents employés aux tâches subalternes de l'Etat, dont les agents sont des contractuels de droit privé, mais dont la rémunération est inscrite au budget général de l'Etat.

⁵⁸⁴ Loubat, Jean René, « *Performance et reprise en main de l'Etat : les raisons d'une obsession comptable* », Empan, Vol 87, n°3/2012, pp 22-26

personnel n'a pas été de nature à garantir la lisibilité et la traçabilité dont ne peuvent se départir les acteurs de la gestion publique. Le résultat de cette situation fut lourd de conséquences, puisque « *la gabegie financière, et ses conséquences à savoir le gaspillage des ressources publiques, le manque de transparence dans la gestion publique, l'inefficacité de la dépense publique, les détournements des fonds publics, la corruption (...)* », ⁵⁸⁵ seront cités dans l'administration gabonaise. Ceci prouve à suffisance, que le retard pris pour faire les réformes administratives durant plus de 60 ans, n'a pas servi à une gestion efficiente du personnel de l'Etat et de la dépense publique. L'article 20 de la loi des finances antérieure regroupait les dépenses de fonctionnement, et d'investissement, ce qui ne garantissait pas la transparence.

B) L'instauration des plafonds des effectifs dans la loi de finances

La mise en place des plafonds des effectifs dans la loi, a le mérite d'instaurer un double objectif, d'abord, elle permet une limitation des dépenses du personnel (1), ensuite garantit une présomption de transparence (2).

1) Le plafonnement des effectifs : un marqueur des dépenses du personnel

L'instauration de la LOLFEB au Gabon comme la LOLF en France a permis d'avoir un impact certain sur la réforme de l'emploi public, en prenant en compte l'élément essentiel de la rémunération des agents publics. En effet, ce texte a eu le mérite de répondre à « *l'une des critiques le plus souvent émises à l'encontre de l'Etat employeur, concernant l'identification précise et fiable du nombre d'agents qu'il rémunère* » ⁵⁸⁶. Le plafonnement des effectifs participe à la rationalisation des finances publiques, en ce qu'il permet à la collectivité publique

⁵⁸⁵ Minkoueyé, Espérance, « Réforme budgétaire et modernisation de la gestion publique au Gabon », Thèse soutenue au CREAM de Montpellier, le 31 aout 2020, p 12

⁵⁸⁶ Bourrel Romain « Emploi public et finances publiques, contribution à l'étude juridique de la gestion de l'Etat », LGDJ, PU Toulouse 1 Capitole, p 337

de convenir du nombre d'emplois qu'admet le législateur, mais surtout le montant que cela lui coûtera annuellement. A travers le plafonnement, il y a une lisibilité et une traçabilité dans la gestion des finances publiques, sachant que la rémunération prise en compte dans la loi de finances concerne à la fois les rémunérations d'activité ; les cotisations sociales, et les allocations sociales.

Ainsi, il est désormais consultable dans la loi de finances à la seconde partie, au titre 1 « *de la répartition des crédits* », et un chapitre 2 « *Des plafonds des autorisations d'emplois* »⁵⁸⁷, qui détaillent les noms des administrations, leurs effectifs et la masse salariale qui leur est autorisée. Cette projection nous donne plus de matière à interprétation, par exemple sur le budget de 2017, avec des effectifs moins que ceux de 2021, qui coûtaient plus chers⁵⁸⁸. Cet écart est difficilement explicable sur le plan comptable. Peut-être, faudrait-il prendre en compte des externalités budgétaires pour mieux le comprendre. Toutefois, nous devons retenir qu'à travers le plafonnement des effectifs, c'est l'Etat qui s'est donné les moyens d'une gestion performante en « *donnant naissance et consistance à une masse salariale de l'Etat, avec une loi organique qui offre de puissants leviers d'amélioration des dépenses du personnel* »⁵⁸⁹. Les intentions de l'administration sont bonnes, mais sont-elles suffisantes pour obtenir de meilleurs résultats ?

2) Le mérite d'une présomption de transparence

L'administration gabonaise peut subir à bien des égards un procès en manque de transparence, surtout en matière de gestion financière et administrative. Face à cette réalité, la nouvelle nomenclature des finances

⁵⁸⁷ Article 54 de la loi de finances 2021

⁵⁸⁸ En 2017, les effectifs autorisés étaient de 106.095 agents publics pour une masse salariale de 712.000.000.000 tandis que pour 2021 avec des effectifs de 106.995 agents, une enveloppe de 685.100.000.000 fut allouée. Soit un écart de 900 agents en plus pour 26.900.000 en moins.

⁵⁸⁹ Mordacq, Franck et al, « La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat, Coll. Systèmes Finances publiques, LGDJ, Paris, 2006, p 50

publiques a intégré le principe de transparence budgétaire pour qu'il contribue à la réduction des écarts entre les dépenses prévues et les dépenses effectivement réalisées⁵⁹⁰. Loin d'être anecdotique, la transparence est pour le Gabon un réel défi dans l'ensemble de la gestion des affaires publiques. En matière budgétaire et financière, nous partageons l'acception de Frank Mordacq, lorsqu'il estime que « *les défis des finances publiques du début du XXI^e siècle justifient la plus grande transparence vis-à-vis des citoyens et de leurs représentants dans la présentation des budgets et la reddition des comptes, ce que porte notamment la loi organique relative aux lois de finances de l'Etat* »⁵⁹¹.

A travers la mise en œuvre dans la loi de finances des niveaux de plafonds des effectifs et de crédits de la masse salariale, il y a une volonté de la part des décideurs publics de mettre à la disposition des citoyens les réalités de l'action gouvernementale. Cela semble garantir la transparence budgétaire, qui peut se définir comme « *l'obligation pour le gouvernement d'informer les parlementaires et les citoyens sur la manière dont les deniers publics sont gérés* »⁵⁹².

Nous choisissons volontiers d'arborer cette transparence d'une présomption⁵⁹³ à cause du caractère formel de la loi, sur le fait de faire connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires depuis quelques années⁵⁹⁴, et sur ce point, nous ne pouvons que saluer la démarche, même si sur la faisabilité de cette mesure, nous préférons émettre des réserves.

⁵⁹⁰ Mengue Me Engouang, Fidèle op cit. pp, 115-116

⁵⁹¹ Mordacq, Frank, « Les finances publiques » Ed Que sais-je ? 2018 pp, 77

⁵⁹² Da, Dakor, « La recherche de la transparence budgétaire dans les réformes en finances publiques au Burkina Faso », Revue *Afrilex*, juin 2012

⁵⁹³ Mode de raisonnement juridique en vertu duquel de l'établissement d'un fait (ici le plafonnement des effectifs), on induit un autre qui n'est pas prouvé (la transparence) voir dans le Lexique juridique Dalloz, 24^e édition 2016-2017, p 884

⁵⁹⁴ Etude de l'OCDE, « *La transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE* », mai 2002 mis à jour en 2015, à consulter sur <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

Section 2/ La difficile maîtrise de la dépense publique par la baisse des effectifs dans la fonction publique au Gabon

A l'instar des autres Etats à travers le monde, le Gabon s'efforce de moderniser le cadre de gestion des finances publiques⁵⁹⁵, et pour y parvenir, la maîtrise de la dépense publique par le renforcement de la transparence financière, et la recherche de l'efficacité budgétaire font partie des objectifs à atteindre. En effet, la fonction publique fait partie de ces organisations publiques qui produisent des biens et des services pour la collectivité et qui doivent le faire de manière efficace et efficiente, c'est-à-dire en minimisant le montant des ressources investies⁵⁹⁶.

Cependant, l'existence d'une corrélation entre la baisse des effectifs et la réduction des dépenses du personnel n'est pas formellement établie (paragraphe 1), parce qu'il y a une difficulté à tenir les objectifs budgétaires liés à l'emploi public de la part des décideurs politiques et administratifs (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ La difficile corrélation entre baisse des effectifs et baisse des dépenses du personnel

La volonté de réduire la dépense publique à travers la baisse de la masse salariale de l'Etat n'est pas une nouveauté dans la pensée administrative. Cette politique est une des causes fondamentales justifiant la théorie du fonctionnarisme⁵⁹⁷ et, elle reste pour notre temps une idée continuellement mise en avant. Si la proposition paraît rationnelle, sa mise en œuvre n'est pas toujours évidente. Au Gabon, nous verrons que les moyens mis en œuvre, à travers une

⁵⁹⁵ Djeya Kamdom, Yves Gabriel, « *La responsabilité des ordonnateurs dans le système financier public contemporain : étude comparée des droits camerounais et français* » Thèse, soutenue le 9 juillet 2019 à l'Université de Lille, p 317

⁵⁹⁶ Chatelain-Ponroy (S), Sponem (S), Comme l'entreprise, l'Etat doit adopter la culture du résultat. Petit bréviaire des idées reçues en management, La découverte, 2008, pp 257-267.

⁵⁹⁷ Concept visant à dénoncer le nombre excessif de fonctionnaires, qui existait sous la III^e République, voir à cet effet les articles d'Emilien Ruiz, notamment dans « Dénoncer le nombre de fonctionnaires en France aux XIX^e et XX^e siècles ».

politique volontariste de baisse des effectifs (A), n'ont pas produit l'effet escompté sur la dépense publique du personnel (B).

A/ Les moyens mis en œuvre pour la baisse des effectifs au Gabon

Pour essayer de contenir sa masse salariale, le gouvernement gabonais va proposer à l'ensemble des partenaires sociaux et aux citoyens deux alternatives : il s'agit d'une part d'initier une politique de départ volontaire à la retraite (1), et le gel des recrutements en 2018 d'autre part (2).

1) Les départs volontaires à la retraite

Les départs volontaires à la retraite,⁵⁹⁸ et les départs anticipés⁵⁹⁹ sont inscrits dans la loi sur la fonction publique gabonaise, et ils ont été utilisés comme leviers pour mener une politique réductrice du nombre des agents publics de l'Etat. Cependant, cette pratique n'est pas régulière dans l'administration, surtout pour un pays en proie au chômage de masse.

Le gouvernement va élaborer en 2013 ce programme de départ volontaire et de retraite anticipée avec pour motifs : « *Le programme vise à donner aux agents publics qui le souhaitent, l'opportunité de prendre une autre direction dans leur vie soit en jouissant immédiatement de leur pension de retraite, soit en réalisant des projets personnels* » et d'ajouter que « *cette opération gagnant-gagnant permettra à des compatriotes parfois démotivés, gagnés par la monotonie, ou certains pourraient constituer la base d'une nouvelle génération d'opérateurs économiques nationaux, si indispensables à notre tissu économique* »⁶⁰⁰, d'après le Premier ministre de l'époque.

⁵⁹⁸ Article 114 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires

⁵⁹⁹ Article 150 de la loi 8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires, sur la démission qui peut faire valoir départ anticipé dans le cas d'espace

⁶⁰⁰ Déclaration du Premier ministre Raymond Ndong Sima le 19 octobre 2013, sur le lancement du PDVRA à Libreville

Au-delà des bonnes intentions de l'ancien chef du gouvernement, cette politique visait surtout à « *dégraïsser la fonction publique* »⁶⁰¹, avec en ligne de mire une baisse de la dépense annuelle du personnel de l'Etat. Dans un pays où la puissance publique est le premier employeur, ladite opération avait fière allure, notamment pour ses similitudes avec un grand « *plan de restructuration* » de l'administration⁶⁰², alors que cette année l'exécution budgétaire était excédentaire⁶⁰³.

Le gouvernement voulait profiter de cette embellie pour procéder à des rappels de soldes, les régularisations administratives et à procéder à ce mécanisme pour inciter à réduire les effectifs de la fonction publique, car le maître-mot était « *la réduction de la taille de l'Etat* »⁶⁰⁴, c'est-à-dire, qu'il fallait pour l'année suivante se dégager d'une part importante de la masse salariale, pour favoriser une hausse des investissements publics pour financer les projets de développement dont le pays a grandement besoin.

En définitive, la politique de baisse d'effectifs par les départs volontaires et les retraites anticipées n'a pas produit les résultats attendus. Moins d'un millier d'agents souscriront à ce plan, dont la réussite n'aura pas été au rendez-vous, avec pour conséquence le maintien d'une dépense publique de personnel toujours haute.

2) Le gel de recrutements dans la fonction publique en 2018

⁶⁰¹ Article de Pierre Éric Mbog Batassi, du 20 octobre 2013 publié sur le site : <https://www.afrik.com/depart-volontaire-et-retraite-anticipee-l-operation-est-lancee-au-gabon>

⁶⁰² Severin, Éric « *Les réductions des effectifs comme mesure de restructuration pour favoriser la performance. Analyse empirique sur le cas français* » Revue des Sciences de gestion, vol 223, n°1/2007 pp 13-24

⁶⁰³ Excédent budgétaire de 340,1 milliards de Franc CFA, selon le tableau de bord de l'économie gabonaise consultable sur le site : <http://www.dgepf.ga/23-publications/25-tableau-de-bord-de-l-economie/169-tableau-de-bord-de-l-economie/#.YebsNPnMLIU>

⁶⁰⁴ Voir l'ouvrage de Raymond Ndong Sima « *Quel renouveau pour le Gabon* » Pierre-Guillaume de Roux éditions 2015

Après l'échec du programme des départs volontaires et des départs anticipés, et sous le poids de la dette publique qui avoisinait déjà les 60% en 2017, le gouvernement gabonais a pris un arrêté 0164/PM/MFPMDPRE du 15 mars 2018 portant gel des recrutements dans la fonction publique pour une durée de 1 an⁶⁰⁵.

Il faut dire que cette mesure était brutale, car inédite du fait de son caractère inattendu pour les populations, qui consistait à permettre les sorties des agents de l'Etat, sans en autoriser les entrées. Il s'est agi d'une mesure conservatoire, dont l'objectif recherché était que l'Etat ne se permette pas d'engager d'autres dépenses pour le traitement de ses agents par de nouveaux recrutements. Lors de la prise de cette mesure, le niveau de la dépense de personnel de l'Etat était de 712 milliards en 2017⁶⁰⁶.

Par contre, en y regardant de plus près, le législateur avait prévu cette politique puisque l'année de la prise de décision du gel le budget prévoyait cet infléchissement de l'emploi public, dont les crédits alloués seront à peu près de 641 milliards, alors que l'année 2019 qui est celle de référence pour apprécier l'efficacité de la mesure, le coût des rémunérations de l'Etat va s'accroître avec 678 milliards, ce qui a fait dire à Mays Mouissi « *malgré le gel des recrutements dans l'administration, la masse salariale est restée stable* »⁶⁰⁷.

Par cette évidence, nous pouvons déduire que la maîtrise de la dépense du personnel n'est pas mécanique avec la baisse des effectifs dans la fonction publique, surtout dans un système comme le nôtre, où une carrière relativement

⁶⁰⁵ Article 1^{er} de l'arrêté du 15 mars 2018 portant gel des recrutements dans la fonction publique gabonaise

⁶⁰⁶ Article 62 de la loi de finances pour l'année 2017 en République gabonaise

⁶⁰⁷ Mays Mouissi, « Gabon : masse salariale de l'Etat, le grand dérapage (volet 1/5), publié 24 mai 2018, mis à jour le 7 juin 2018 sur le site : mays-mouissi.com

longue, reste une garantie unique face au chômage de masse que connaît le Gabon⁶⁰⁸.

B/ Les effets inefficaces des réformes sur la baisse des effectifs de la fonction publique ces dernières années au Gabon

La contrainte intérieure est premièrement liée à des difficultés budgétaires récurrentes depuis 2014, et cela, du fait des fluctuations des cours de matières premières dont dépendent très largement les recettes de l'Etat⁶⁰⁹. Dans le contexte des tensions budgétaires et financières, l'Etat n'est pas parvenu à faire des économies sur la masse salariale (1), et pour cela, il faut que l'Etat trouve d'autres niches d'économies budgétaires (2).

1) Les économies introuvables sur la masse salariale

La réduction des effectifs de fonctionnaires est un moyen pour l'Etat de faire des « *économies très politiques* »⁶¹⁰, mieux encore, on peut considérer que cette « *réduction quantitative est un souhait pour le gouvernement, une porte d'entrée pour des économies budgétaires*⁶¹¹ » même quand il est difficile pour l'Etat de réaliser ce souhait.

En effet, la volonté de faire des économies sur la baisse des effectifs de l'Etat « *a été surtout posée à partir du troisième gouvernement Raffarin en 2004-2005 et la création du ministère de la Réforme de l'Etat et de la fonction publique. Éric Woerth a eu pour mission le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux retraités* »⁶¹², et au Gabon, l'esprit mimétique du législateur et gouvernement

⁶⁰⁸ Pays dans lequel le taux de chômage atteint 36 % chez les jeunes selon la banque mondiale

⁶⁰⁹ Tableau de bord de l'économie gabonaise de 2020, p 116 qui note une baisse de -17% des recettes de l'Etat comparativement à l'année précédente soit de 1684.7 milliards contre 2030.6 milliards en 2019

⁶¹⁰ Ruiz Emilien, op cit. « Des économies très politiques : dénoncer le nombre des fonctionnaires en France aux XIXe et XXe siècles » cahiers d'histoire, Revue d'histoire politique, n°134 /2017

⁶¹¹ Baslé Maurice, op cit. p 51 « Le budget de l'Etat »

⁶¹² Baslé Maurice, op cit. « Le budget de l'Etat », p 49

transparaît ⁶¹³ en prenant une série de mesures qui peut s'entendre dans le contexte économique français, ce qui n'est pas le cas du Gabon. En effet, le tissu économique gabonais n'est pas assez armé pour faire face à une réduction même limitée du nombre de fonctionnaires, surtout que la fonction publique gabonaise est majoritairement qu'administrative, et pas assez technique ou technologique.

Dans son rapport de 2020, la direction générale de l'économie, relève que les « dépenses de personnel ont baissé de 0.8 % du fait de la diminution de la Main d'œuvre Non Permanente (MONP), nonobstant l'accroissement de la solde permanente (de +1,4 milliards de FCFA) et des autres dépenses de personnel (+2.9 milliards de FCFA) en lien avec des recrutements dans les secteurs prioritaires et des régularisations des situations administratives. Par conséquent, elles ont représenté 78,2 % des recettes fiscales hors pétroles, contre 64,4% l'année précédente. Elles demeurent toujours largement au-dessus de la norme communautaire de 35 % au maximum »⁶¹⁴.

Ainsi, en analysant le contenu de ce rapport, le constat qui se dégage met en évidence la difficulté pour l'Etat gabonais de tenir ses objectifs de baisse de la masse salariale qui englutit 78,2 % des 1088,6 milliards des recettes fiscales hors pétrole soit un montant global de 851.28 milliards de FCFA.

2) Trouver d'autres niches d'économies budgétaires

Le débat sur les dépenses publiques à maîtriser au Gabon ne doit pas se résumer au seul *fétichisme* de la réduction des dépenses du personnel à travers une baisse significative des fonctionnaires. Si le besoin véritable de l'Etat est de faire des économies, il est nécessaire pour lui d'explorer d'autres pistes. Car d'autres lignes des dépenses publiques globales peuvent faire l'objet d'une attention toute particulière de la part des autorités. La rationalité des choix budgétaires doit

⁶¹³ Mengue Me Engouang, Fidèle, « Les finances publiques du Gabon », op cit p 31

⁶¹⁴ Tableau de bord de l'économie gabonaise de 2020, op cit. p 118

conduire l'Etat à accentuer son approche de l'utilité des dépenses publiques, en estimant que « *la division entre dépenses utiles et dépenses inutiles est la division fondamentale* »⁶¹⁵. Nous ferons cette analyse dans la suite en montrant que l'Etat peut se faire des économies en rationalisant ses structures politiques et administratives en menant une réelle politique de décentralisation par exemple.

Paragraphe 2/ Rationaliser la dépense publique par les réformes administratives et des institutions politiques

Le besoin pour l'État de maîtriser ses dépenses publiques ne doit plus s'entendre sur le prisme comptable et financier. Il doit être compris comme un élément indispensable de sa souveraineté. De notre point de vue, la baisse des effectifs de la fonction publique dans le contexte gabonais ne suffira pas à remettre de l'ordre dans les comptes de l'Etat. Car il faut nécessairement se poser des questions, sur la rationalisation du système administratif gabonais (A), et sur la pertinence des institutions politiques très souvent budgétivores (B). Dans cette partie, nous voulons exposer le rendu de nos observations lors du séjour d'immersion au sein de la DCRH du ministère du budget en fin de l'année 2021.

A) Comment moderniser l'appareil administratif gabonais

S'il est certain que le personnel de l'Etat gabonais est assez important lorsqu'on le compare avec celui des Etats voisins,⁶¹⁶ c'est parce que le Gabon n'a pas encore fait le choix de la réforme en profondeur de son modèle administratif, pour dire simplement, nous sommes face à problème public (1), du point de vue conceptuel, et à une difficulté de redéploiement des agents publics (2).

1) La complexité de l'administration gabonaise : un point de résistance à la réforme

⁶¹⁵ Jèze Gaston, Cours de finances publiques, 1929-1930 op cit. p 77

⁶¹⁶ Voir l'étude sur les effectifs de l'Etat publiée sur le site de mays-mouissi.com op cit.

On ne peut pas évoquer la question de la modernisation de la fonction publique au Gabon ou ailleurs, sans pourtant l'inclure dans le cadre plus général de l'administration publique, de laquelle elle tire toute son essence. Pour prendre l'exemple de la France, depuis quinze ans, les programmes de transformation de l'Etat, donc de l'administration, et incidemment de la fonction publique, n'ont pas manqué d'ambition pour faire baisser les dépenses publiques. Avec le programme « *Action public 2022* », le gouvernement s'est donné pour objectif « *d'accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec un engagement ferme : réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022* »⁶¹⁷. Cette logique de réduction des dépenses publiques était également présente dans les dispositifs précédents que constituaient la Revue générale des politiques publiques et la Modernisation de l'action publique⁶¹⁸.

Les facteurs budgétaires et financiers ne sauraient suffire pour moderniser l'administration gabonaise qui est très complexe, même s'il est devenu impossible de penser à la réforme de la fonction publique sans cette liaison croissante entre finances publiques et réforme de l'Etat⁶¹⁹. Et la tentation réformatrice qui a gagné les autorités gabonaises en voulant se mettre dans le sens de l'histoire, n'a pas permis de réussir la modernisation de notre modèle administratif.

Car l'administration gabonaise est enclavée par un excès de centralisation, et cette verticalité de la gestion n'est pas capable de produire des changements attendus. De notre observation de terrain, lors de notre séjour au Gabon, les facilités administratives et gestionnaires ne sont pas mises en place pour permettre, non seulement un meilleur rendement des agents à leur poste, mais aussi une efficacité dans le service rendu aux usagers.

⁶¹⁷ Circulaire n°5968/SG du 26 septembre 2017, <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/42609>

⁶¹⁸ Pariente Alain, « La réforme de l'Etat en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence », dans *Revue française de finances publiques*, n°144, du 1^{er} novembre 2018, p 185

⁶¹⁹ Pariente Alain, op cit. « La réforme de l'Etat en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence »

Malgré la formation des chefs de service aux techniques du management (...) et aux stratégies contre la résistance au changement, l'administration gabonaise ne parvient pas à diffuser cet ordre libéral⁶²⁰ au sein de la fonction publique. En effet, nonobstant la mise en place des nouvelles fonctions de soutiens technique et administratif au sein des ministères, notamment de la DCRH, de la DCAJ, la DCAD⁶²¹ ou de la DCAF⁶²² et bien d'autres qui doivent obéir aux enjeux managériaux, il y a toujours des services qui ne sont pas opérationnels, parce qu'ils ne sont toujours pas associés à la prise de décision. Et de l'aveu d'un responsable lors d'un entretien, « *l'Etat rémunère des agents qu'il ne sait pas utiliser* », c'est l'une des raisons de la défiance face aux réformes. Pour y remédier, il est urgent d'entamer une véritable politique de redéploiement des agents de l'Etat. En d'autres termes l'administration doit se déconcentrer à plusieurs niveaux.

2) Le besoin de déconcentrer l'administration gabonaise

La seconde observation que nous avons faite durant notre séjour d'immersion est celle de l'hyperconcentration de l'administration. En effet, il y a une volonté politique de vouloir tout tenir de près. Une posture de gouverner par le centre, c'est-à-dire par le secrétariat général de chaque ministère sur ordre direct parfois de la présidence de la République, consacrant ainsi un lien de contrôle très politique de l'appareil administratif.

Les services déconcentrés de l'Etat au Gabon ne sont pas assez impliqués dans la gestion des carrières administratives des fonctionnaires. Au sein du service dans lequel nous avons séjourné, il y a un écart important entre le nombre prévu des agents et celui dont il dispose. En réalité, cette direction opérationnelle n'a

⁶²⁰ Taillefait, Antony, « La fonction publique est-elle menacée ? », Revue générale du droit (www.revuegeneraledudroit.eu)

⁶²¹ Direction centrale des affaires juridiques et la Direction centrale des archives et de la documentation

⁶²² Décret 000112/PR/MBCP du 26 mars 2018 portant réorganisation de la direction centrale des affaires financières

besoin que d'une vingtaine de personnes pour l'animer, contre les soixante-dix qui y sont.

Aussi, se retrouvent-ils des journées entières sans travail, parce qu'il n'y a pas assez d'activités pour tous, non pas parce qu'il n'y a pas des besoins dans les autres provinces du pays, puisque nous avons traité une situation contentieuse relative au reclassement d'un agent en poste dans la 4^e province du Gabon dont le dossier ne pouvait pas être traité sur le lieu de service, en province. Ce dossier a été ramené à Libreville.

Les services déconcentrés de l'Etat au niveau provincial doivent pouvoir être réorganisés par l'intermédiaire du ministère de l'intérieur au sein des gouvernorats pour traiter toutes les questions relevant de l'administration centrale⁶²³. Le ministère de la fonction publique gabonaise n'a quasiment pas de représentation déconcentrée au sein des autres provinces, c'est ainsi que toutes les questions relatives aux carrières, à l'emploi, aux affectations, aux rémunérations sont traitées à la Capitale. Cette vision pourrait permettre aux agents fortement concentrés dans les ministères sans grande utilité de se redéployer, ils seraient ainsi exposés aux effets des réorganisations par fusion au niveau provincial⁶²⁴.

La volonté de modernisation de l'administration publique au Gabon doit se construire sur « *le lien entre exercice de pouvoir et réforme de l'administration (...) dans la prise en charge de défaillances du système administratif ou dans la gestion de la contrainte budgétaire par des mesures d'économies et de réductions des coûts liés à l'administration* »⁶²⁵, parce qu'en plus d'empêcher l'effectivité de

⁶²³ Ce type de rassemblement peut être réalisé par la mise en place d'une sorte de cité administrative sous l'autorité du gouverneur de province, qui en sa qualité de première autorité administrative au sein de chaque province pourra coordonner le bon fonctionnement des services. Aussi, cela participera à la rationalisation des finances publiques

⁶²⁴ Bezes Philippe, « *Les politiques de réforme de l'Etat sous Sarkozy : rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisations* », dans Les politiques publiques sous Sarkozy. Paris : Presses de Sciences po, 2012 p 228

⁶²⁵ *Ibidem*, p 112

la décentralisation, avec pour conséquence le sous-développement local, le gouvernement doit mieux réorganiser ses services pour plus d'efficacité.

B) Rationaliser les institutions à caractère politique

Une autre piste de solution à la question de maîtrise des dépenses publiques de personnel consiste à rationaliser les institutions politiques (1), ce qui peut conduire à faire des économies (2).

1) Rationaliser politiquement les institutions gabonaises

Tout en reconnaissant que l'administration se trouve à l'interface entre le souverain et la gestion quotidienne⁶²⁶, l'action publique à travers la fonction publique est fortement marquée par une influence politique. S'il est admis que la fonction publique gabonaise emploie assez d'agents, c'est parce qu'il s'agit d'un choix politique. Parlant de politique, nous nous intéressons aux institutions existantes dans le paysage gabonais.

En effet, ici l'étude se consacre aux « *institutions constitutives des régimes politiques qui structurent le plus directement possible la vie politique : parlements, gouvernements, présidents etc.* »⁶²⁷. En tenant compte de l'aspect comptable de la gestion des institutions politiques en place au Gabon, nous pouvons constater qu'il y a un véritable besoin de rationalisation. Car cet exercice n'est pas souvent fait lorsqu'il s'agit des finances publiques, c'est-à-dire se demander où réduire le poids de la dépense publique⁶²⁸, à telle enseigne que la principale solution consiste à baisser les effectifs de la fonction publique, sans toucher à ceux du personnel politique rémunéré par l'Etat.

⁶²⁶ Darbon, Dominique, et Ivan Couzel. « 3. Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », Mamoudou Gazibo éd., *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*. Karthala, 2009, pp. 71-101.

⁶²⁷ Dulong, Delphine. « Introduction », Delphine Dulong éd., *Sociologie des institutions politiques*. La Découverte, 2012, pp. 3-10.

⁶²⁸ Guardo, Christophe, et Lengart Fabrice, « Où réduire le poids de la dépense publique ? », La note d'analyse n°74, 2019, pp 1-16

Les institutions politiques du Gabon se sont étoffées après les années 1990 pour donner suite à la conférence nationale. Quelques années après, un groupe d'expert gabonais pointait déjà la dérive de la situation de rente politique dans laquelle se trouvaient à la fois l'administration et la gestion publique en appelant au changement⁶²⁹. En évoquant les institutions politiques gabonaises, nous n'entendons pas traiter la question de l'utilité ou non même si celle-ci mériterait que l'on s'y intéresse, mais de la manière dont elles sont animées en termes d'effectifs et de financements de celles-ci, car il faut dire que beaucoup de structures de moindre importance constitutionnelle, ont également vu le jour et contribué au développement de la toile administrative de l'Etat⁶³⁰.

D'abord, en ce qui concerne le Parlement, il compte deux chambres⁶³¹, avec d'une part le Sénat qui compte 67 membres depuis la réforme constitutionnelle de décembre 2020⁶³², et d'autre part, l'Assemblée nationale avec 143 députés contre 120 lors de la précédente législature⁶³³. Ces opérations entre diminution d'un côté et augmentation de l'autre, même si elles peuvent être considérées comme marginales politiquement, elles ont tout de même une incidence sur le budget de l'Etat, compte tenu des effectifs qu'ils emploient.

Car, au-delà des membres siégeant au parlement gabonais, nous pouvons constater qu'il y a un grand nombre de postes budgétaires au sein de ces institutions, surtout pour l'Assemblée nationale avec 814 postes contre 128 au Sénat. Ensuite, la dérive des effectifs peut se voir au sein de l'Exécutif dont la Présidence de la République qui emploie 1018 personnes⁶³⁴. Sans compter les

⁶²⁹ Rapport de synthèse « Réflexion stratégique à long terme », par le ministère de la planification, de l'environnement et du tourisme, Libreville, juin 1996, p 62

⁶³⁰ Ndong Sima, Raymond, « Quel renouveau pour le Gabon », op cit p 113

⁶³¹ L'Assemblée nationale et le Sénat au Gabon, nous trouvons qu'il s'agit d'un bicaméralisme de luxe pour un Etat de près de 2 millions d'habitants

⁶³² Soit une diminution des sénateurs de 15 membres passant ainsi de 82 à 67.

⁶³³ Lors des élections de 2018, les électeurs ont été appelés à renouveler l'Assemblée nationale avec 143 sièges contre 120 lors des élections de 2011

⁶³⁴ Ces chiffres sont consultables dans la loi de finances de 2021

autres institutions telles que le CESE avec 117 membres, ou la CNLCEI dont 50 postes sont de notre point de vue assez pourvus budgétairement.

2) Réduire les effectifs pour faire des économies

L'Etat peut faire des choix politiques budgétaires motivés, en réduisant par exemple de moitié les effectifs pour certaines institutions notamment à l'Assemblée nationale, et à la Présidence de la République. Ce qui pourrait dégager 10 milliards d'économies essentielles, mais surtout supprimer le Sénat, qui de notre point de vue ne prouve pas son utilité.

En effet, cette institution créée en 1997 n'apporte pas une plus-value démocratique, mais coûte très cher à la fois pour son fonctionnement, et en masse salariale. La question de l'existence du Sénat et de son importance est mise en débat dans les années 2000 par l'ancien député Pierre Mamboundou⁶³⁵, qui mettait déjà à l'index la dimension budgétaire de cette suppression⁶³⁶. Ci-après, un aperçu de la rémunération des membres du parlement gabonais, les montants sont en FCFA⁶³⁷.

Pouvoir législatif - Rémunérations et budgets dédiés			
Rémunérations / Budgets dédiés	Journalier	Mensuel	Annuel
Députés - Rémunération individuelle	181 667	3 936 000	51 480 000
Sénateurs - Rémunération individuelle	181 667	3 936 000	51 480 000
Président de l'Assemblée - Budget dédié	3 132 325	93 969 750	1 127 637 000
Président du Sénat - Budget dédié	2 212 022	66 360 648	796 327 778
Ancien Pdt Rahandi Chambrier - Budget dédié	153 686	4 610 583	55 327 000
Ancien Pdt Guy Nzouba Ndama - Budget dédié	153 686	4 610 583	55 327 000

mays-mouissi.com

⁶³⁵ Ancien leader de l'opposition, président de l'Union du peuple gabonais, dont les idées réformatrices de l'Etat ont nourri le débat politique jusqu'à son décès en 2011

⁶³⁶ La suppression du Sénat ferait gagner au budget une économie de 9 milliards environs entre fonctionnement et dépense de personnel compris

⁶³⁷ Le site de Mays Mouissi fait autorité en matière d'études financières et d'analyses budgétaires au Gabon, c'est la raison pour laquelle nous le citons souvent. L'accès aux sources en matière d'argent public est frappé du sceau de l'opacité au Gabon, comme on dit « *l'argent n'aime pas le bruit* »

La question de l'importance du Sénat s'est aussi posée en France,⁶³⁸ notamment avec le rapport sur l'avenir des institutions françaises. Pour une institution aussi ancienne, sa remise en cause dans une grande démocratie peut poser un problème pour la démocratie.

Mais pour les considérations budgétaires, la suppression du Sénat peut permettre à l'Etat soit de faire des économies, ou de financer au mieux les collectivités locales, c'est le scénario que l'on souhaite pour le Gabon. Un parlement monocaméral ne serait pas un inédit d'autant plus que d'autres pays africains n'en disposent pas⁶³⁹.

⁶³⁸ Benetti Julie, « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, 2016/4 (N° 159), pp. 5-14. DOI : 10.3917/pouv.159.0005. URL : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2016-4-page-5.htm>

⁶³⁹ C'est le cas pour le Benin par exemple qui est un exemple de démocratie africaine n'ayant pas fait le choix du bicaméralisme

Conclusion du chapitre V

Dans ce chapitre, nous avons voulu montrer que « *les décisions budgétaires sont d'abord des allocations de ressources qui affichent des objectifs et résultent de mécanismes de répartition de pouvoir entre les groupes sociaux et entre les organisations administratives qui les servent. Au-delà des annonces de choix politiques et institutionnels, c'est en effet au travers du budget que les gouvernements, en allouant des ressources, affirment leurs objectifs et leurs priorités pour l'ensemble de l'action publique. Les budgets constituent ainsi une manifestation du pouvoir politique, un lieu d'institutionnalisation des décisions politiques* »⁶⁴⁰, ces décisions politiques soutiennent la théorie, selon laquelle la restauration des finances publiques passe indubitablement par un recul des effectifs dans la fonction publique. Mais cette théorie n'a pas encore fait ses preuves ni en France ni au Gabon.

En France, par exemple, après les coupes des postes dans la fonction publique d'Etat, nous avons constaté une augmentation de l'emploi public au sein des collectivités territoriales, cela pour deux raisons : d'abord parce que l'État s'est dégagé de plus de compétences qu'il a transférées aux collectivités territoriales, entraînant ainsi un besoin en personnel pour faire face à ces nouvelles missions. Et même la fusion des régions n'a pas atteint les objectifs financiers et d'emplois prévus⁶⁴¹. Ensuite, la deuxième raison est celle d'un besoin de plus en plus accru de services publics de proximité, ainsi la fonction publique d'Etat a connu une décrue de ses effectifs, alors que dans le même temps, les fonctions publiques hospitalières et territoriales ont connu une augmentation des effectifs, en maintenant un niveau toujours important de la masse salariale de la fonction

⁶⁴⁰ Bezes Philippe et Alexandre Siné, Gouverner (par) les finances publiques, op cit. p 69

⁶⁴¹ <https://www.lagazettedescommunes.com/750523/fusion-des-regions-un-bilan-financier-mitige/> consulté le 25 janvier 2022 à 22h29

publique. Au Gabon, la fonction publique gabonaise en tant que service public, reste fortement une administration de service et non de gestion pour laquelle les objectifs managériaux ont du mal à s'inscrire dans les pratiques. Enfin, de notre analyse, l'Etat gabonais doit être social, ce qui constitue pour lui une contrainte interne qu'il assure difficilement et pour laquelle il devrait davantage consacrer ses moyens.

CHAPITRE VI/ LA FONCTION PUBLIQUE ET LE ROLE SOCIAL DE L'ETAT AU GABON

« Dire que la société (l'Etat) doit l'école primaire gratuite à toutes les intelligences était un paradoxe égal, sinon supérieur, à celui qui consisterait à dire qu'elle doit le potage à tous les estomacs »⁶⁴²

« En mettant fin au compromis constitutif de l'Etat social, on a fait resurgir les crises qu'il avait permis de contenir »⁶⁴³

⁶⁴² Larousse Pierre, « *Fonctionnarisme* », dans Grand Dictionnaire universel du XIX^e siècle, Tome 8: F-G, Paris Administration du grand dictionnaire universel, 1872, p 103, cité par Ruiz Emilien, dans « Des économies très politiques », Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique [En ligne], 134/2017, mis en ligne le 01 avril 2017, consulté le 26 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/chrhc/5753> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/chrhc.5753>

⁶⁴³ Habermas, Jürgen, « *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique* », Fayard, coll. « Pluriel », 2013, p 29

La transformation de l'action publique sous le prisme financier et budgétaire ne devrait pas faire perdre de vue à l'Etat une autre de ses obligations : protéger les citoyens. Et cette contrainte ne doit ni s'effacer, ni s'atténuer devant les seules considérations managériales de la fonction publique. En fait, le but ultime des réformes de l'administration publique, et de la fonction publique au Gabon ne peut pas avoir les mêmes objectifs que ceux de la France⁶⁴⁴.

Car nous avons besoin d'un Etat qui assure des services publics de qualité. En effet, de notre point de vue, l'Etat régulateur, ou gestionnaire⁶⁴⁵ ne peut promouvoir un Etat social qui est « *fondé sur la solidarité, l'égalité et l'assistance. L'État social a pour objet de corriger les inégalités au sein de la société et de légitimer l'ordre social et politique. Dans cette perspective, il offre, d'une part, une protection aux travailleurs dans leurs relations avec les employeurs et, d'autre part, diverses prestations aux personnes et aux familles. Situé, aux confins du droit public et du droit privé, l'Etat social recouvre aussi bien l'élaboration du droit social que l'octroi de prestations relevant de la protection sociale, de l'aide sociale, de l'action sociale ou de manière plus générale, des politiques sociales* ». ⁶⁴⁶ La doctrine dominante de la réforme de l'administration commence à se questionner, pour savoir s'il faut, le « *tout État* » ou le « *moins d'État* »⁶⁴⁷ ? Cette approche binaire, nous paraît réductrice, radicale

⁶⁴⁴ En France, la question de la bonne gestion financière et budgétaire consiste à pérenniser son modèle social, l'enjeu est plutôt pour le financement de celui-ci, contrairement au Gabon où il y a un besoin de création, et d'affermissement du système social de l'Etat.

⁶⁴⁵ L'Etat gestionnaire décrit la prépondérance du système de gestion publique exclusivement calquée sur les entreprises privées, à la seule différence de se dégager des bénéfices, mais en essayant de faire des économies au détriment des besoins sociaux.

⁶⁴⁶ Derdaele, Elodie, et Renaudie Olivier, « L'Etat social à la croisée des chemins. Une introduction », *Civitas Europa*, vol 33 n°2, 2014, pp 5-9

⁶⁴⁷ KHALEF, Abdelhak. *Du « tout Etat » au « moins d'Etat » : libéralisation du marché foncier en Algérie* In : La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique [en ligne]. Genève : Graduate Institute Publications, 1998 (généré le 27 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/iheid/2677>>. ISBN : 9782940549672. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.iheid.2677>.

dans sa conception, et surévaluée ou dédramatisée sur les besoins sociaux des « gens ». Cette conception n'est pas originellement adaptée au contexte africain, et en particulier pour un pays comme le Gabon, où l'Etat n'est pas assez affermi. Nous acceptons plutôt l'idée selon laquelle, l'État social est le vecteur à la fois de l'économie de marché et de l'intervention de l'Etat, donc qu'il adopte le système d'économie mixte⁶⁴⁸.

Jacques Chevalier, reconnaît à l'État parmi tant d'autres missions, les fonctions sociales, car « *le souci d'atténuer les conséquences sociales des bouleversements économiques va entraîner une transformation en profondeur du rôle joué par l'Etat, et le passage à une conception nouvelle de ses fonctions dans le domaine social* »⁶⁴⁹.

Et pour nous, la fonction publique a ce rôle social. La théorisation de l'Etat social⁶⁵⁰ nous est utile parce qu'elle nous aide à lui donner deux objectifs permettant de l'inscrire dans le champ de notre étude, car nous croyons que la fonction publique joue un rôle social majeur dans une nation, dont l'ascenseur social peut très vite montrer des inégalités. C'est pour cela, qu'il faut d'abord mettre en évidence, l'idée qu'il s'agit d'abord d'un Etat social protection (section 1). Ensuite, nous voulons qu'il soit un Etat qui fasse de la bonne gouvernance l'un de ses piliers (section 2).

Section 1/ Garantir un Etat social par son caractère protecteur

⁶⁴⁸ Bergounioux Alain, « L'économie mixte », dans : Le Régime social-démocrate. Sous la direction de Bergounioux Alain, Manin Bernard. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Recherches politiques », 1989, pp, 57-70. URL : <https://www.cairn.info/---page-57.htm>

⁶⁴⁹ Chevalier, Jacques « Science administrative », 6^e édition op cit. p, 159

⁶⁵⁰ RAMAUX, Christophe. Chapitre 7. De l'État social à l'Europe sociale ? In : L'Europe qui se fait : Regards croisés sur un parcours inachevé [en ligne]. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2008 (généralisé le 27 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pum/15216>>. ISBN : 9791036513718. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.pum.15216>

En observant le système social français, nous pouvons dire que celui-ci est largement mieux rodé, puisqu'il fonctionne à la fois sur le concept d'assurance (système de couverture universel basé sur les cotisations) et assistanciel (système qui protège les plus faibles, qui se base sur l'impôt)⁶⁵¹ ; on ne peut pas dire autant du modèle gabonais. Notre modèle peine à s'imposer parce qu'il ne repose pas assez sur le principe fondamental du droit public qu'est la quête perpétuelle de la satisfaction de l'intérêt général. Ainsi, à travers la fonction publique, nous devons réaffirmer la vocation première de la satisfaction de l'intérêt général (paragraphe 1), puis qu'elle garantisse l'accès à des services publics de qualité aux citoyens (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ La réaffirmation d'une fonction publique au service de l'intérêt général

L'intérêt général est le principe fondamental qui guide l'action publique en général et la fonction publique en particulier. Désormais en l'étudiant, on constate que cette notion connaît des mutations, mais les juristes s'attachent premièrement à l'observation de l'ordre juridique parce qu'il s'agit d'abord de leur vocation. Ensuite, ils s'intéressent à la protection des principes qui organisent la vie en société, et à ce titre la fonction publique selon la conception gabonaise est non seulement un ensemble d'activités d'intérêt général (A) mais aussi la finalité de son action (B).

A/ La fonction publique comme activité d'intérêt général

Il est important de rappeler que la fonction publique est intrinsèquement liée à l'intérêt général, c'est ce constat qui doit nous conduire dans un premier temps à la définition de l'intérêt général (1). Dans un second temps, il conviendra

⁶⁵¹ Delruelle Edouard, « Les défis de l'Etat social », coll. Groupe et Société, publication pédagogique d'éducation permanente, Liège, 2015. Ces deux systèmes sont défailants au Gabon, à ce titre l'Etat gabonais ne peut s'offrir le luxe de se *managérialiser*, seulement au détriment d'un socle de garantie sociale indispensable pour les citoyens

de montrer comment l'intérêt général peut être protégé pour mieux servir le plus grand nombre (2).

1) Définition de l'intérêt général

Coutumier dans le vocabulaire juridique et surtout pour les publicistes, l'expression « *intérêt général* » naît au 18^e siècle avec Voltaire, qui emploie premièrement l'expression pour décrire la réalité selon laquelle l'intérêt est le mobile des actions des hommes⁶⁵² et, cette expression tombe dans le champ administratif de l'Etat, ainsi l'intérêt général est théorisé par LEMERCIER de la Rivière⁶⁵³, et l'intérêt général peut être compris comme un intérêt neutre et impartial censé exprimer celui du peuple tout entier⁶⁵⁴.

De fait, l'intérêt général sert au bien commun. Il est l'expression de la volonté générale des citoyens du souci du bien public, et dont l'État est le principal garant de l'intérêt général⁶⁵⁵. Cette acception convient avec la vision du lien qui existe entre l'intérêt général et la fonction publique. Celle-ci doit incarner la neutralité et l'impartialité dont la conception de l'intérêt permet de légitimer l'action publique : donc on peut dire que l'intérêt général participe au processus

⁶⁵² Voltaire, (vers 1753), il utilise également l'expression « intérêt général » dans Les pensées diverses sur l'administration publique : « L'intérêt est le mobile général des actions des hommes [...] Sous un sénat aristocratique, si l'égalité entre les membres, et le maintien de l'autorité du corps, est l'intérêt général qui meut les sénateurs, la conservation de leurs biens et la sûreté de leurs personnes est celui qui anime les citoyens » (note 25), tiré de Crétois Pierre, et Roza Stéphanie « De l'intérêt général : introduction », Astérior [En ligne], 17/2017, mis en ligne le 20 novembre 2020, consulté le 28 janvier 2022, URL : <http://journals.openedition.org/asterion/2996>

⁶⁵³ Lemerrier de la Rivière, « L'intérêt général et l'Etat ou la liberté du commerce des blés, démontré conforme au droit naturel ; au droit public de la France ; aux lois fondamentales du royaume ; à l'intérêt commun souverain et de ses sujets dans tous les temps avec la réfutation d'un nouveau système, publié sous forme de dialogue sur le commerce de blés, Paris Desaint 1770

⁶⁵⁴ Crétois Pierre, et Roza Stéphanie « De l'intérêt général : introduction », Astérior [En ligne], 17/2017, mis en ligne le 20 novembre 2020, consulté le 28 janvier 2022, URL : <http://journals.openedition.org/asterion/2996>

⁶⁵⁵ Massosso Benga Hervé Cruz, thèse « La déjudiciarisation de l'arbitrage OHADA », op cit, p 157

de rationalisation de l'Etat⁶⁵⁶. En plus d'être un concept de droit⁶⁵⁷, l'intérêt général a été conçu de diverses manières dans la pensée politique⁶⁵⁸. C'est la raison pour laquelle on peut définir l'intérêt général comme un acte éminent de la puissance publique⁶⁵⁹. La question qui se pose, est celle de savoir s'il est possible que l'intérêt général dans son expression tienne compte des considérations financières et budgétaires. A cette question, la réponse sera affirmative, puisque de toute évidence, la notion d'intérêt général n'est plus sous, le seul monopole de la puissance. Parce qu'elle englobe désormais, une dimension managériale au-delà de son aspect juridique⁶⁶⁰ qui s'est toujours voulu être le pont de conciliation entre les intérêts particuliers et l'intérêt général.

L'intérêt général ne doit plus être considéré comme un dogme juridique, puisqu'il se *managérialise*, comme bien d'autres concepts du droit, et comme le disent J. Chevalier et D. Loschak « *la logique managériale s'est apparemment acclimatée dans l'administration française, en modifiant les modes de pensées et les comportements* »⁶⁶¹. A ce titre, il faut chercher à savoir si, lorsque ce concept sort du champ juridique, il peut toujours être protégé, sachant que la sphère managériale est marquée par des fluctuations conjoncturelles importantes et récurrentes. Par conséquent, la préservation de l'intérêt général peut légitimement se poser.

2) La protection de l'intérêt général par la fonction publique

⁶⁵⁶ Trosa, Sylvie. « L'intérêt général : une réalité introuvable ? », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2017, pp, 82-87.

⁶⁵⁷ Chevalier Jacques, « *L'intérêt général dans l'administration française* », *Revue internationale des sciences administratives*, 1975 vol XLI n°4, p 325-350

⁶⁵⁸ Conseil d'Etat, « L'intérêt général », rapport public, Paris, la documentation française, « Etudes et documents », 1990, n°50, pp, 239-357

⁶⁵⁹ Bahougne Louis, « Identification du service public », *Répertoire de service public*, Dalloz, juin 201

⁶⁶⁰ Trosa, Sylvie. « L'intérêt général : une réalité introuvable ? », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2017, pp, 82-87.

⁶⁶¹ Chevalier J, & Loschak D « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration », *Revue française d'administration publique : publication trimestrielle*, 1982, p, 53

La préservation de l'intérêt général n'est pas une donnée intemporelle et universelle à toutes les sociétés, le dire, c'est noter que l'intérêt général est tributaire des orientations données aux pouvoirs publics, ce qui permet ainsi de dire, que l'intérêt général est variable. Autrement dit, si le principe est internationalement reconnu, son application et son contenu varient d'un lieu à un autre, car, « *à mesure que la civilisation se développe, et que le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services publics augmente, le nombre des services publics s'accroît* »⁶⁶². Aussi, l'intérêt général qui est la norme de référence de l'action administrative est intimement lié, dans la mesure où, « *sans mission d'intérêt général, il n'y a pas de service public* »⁶⁶³. La fonction publique en tant qu'instrument de puissance publique dont les personnes publiques assurent l'animation est une activité d'intérêt général.

Dans la conception volontariste que partagent à la fois la France et le Gabon, l'intérêt général s'articule principalement autour de la notion « *fonctions essentielles* » de l'Etat, c'est-à-dire à ses fonctions régaliennes : défense, police, justice, diplomatie, voirie ⁶⁶⁴ et celles-ci ne peuvent s'accomplir que conformément à l'intérêt général sans quoi elles commettraient un détournement de pouvoir sanctionné pour illégalité⁶⁶⁵. De toute évidence, l'intérêt général est profondément enraciné dans l'imaginaire collectif, et permet de légitimer l'Etat à travers le pouvoir politique. Par l'intérêt général, se sentent préservés les principes d'égalité et de solidarité pour tout citoyen.

B/ La finalité de l'intérêt général

L'intérêt général au service duquel se consacre la fonction publique dans un pays comme le Gabon vise à répondre à une demande sociale (1), les récentes

⁶⁶² Duguit Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd, 1928 p, 59 s

⁶⁶³ Bahougne Louis, « *Identification du service public* », *Répertoire de service public*, Dalloz, juin 201 op cit.

⁶⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁶⁵ CE 26 novembre 1875, Pariset, n°47544 publié au recueil Lebon

transformations de l'administration tendent à construire une vision économique de l'intérêt général (2). Cette perspective nouvelle éprouve des difficultés à s'appréhender, dans son apport, à cause de la complexité qu'elle peut avoir pour les juristes.

1) L'objectif social de la fonction publique

L'intérêt général est une théorie du droit positif à l'œuvre dès le début de la III^e République libérale et solidariste en France⁶⁶⁶, et pour cela, l'intérêt général est considéré plus comme une idéologie distributive que contributive. En France, l'entrée en vigueur de la « *Lolf, a permis de réconcilier les approches utilitaristes et volontaristes de la notion d'intérêt général. Plus précisément, l'une des innovations de la Lolf a été de compléter la recherche de l'intérêt général par la réalisation d'objectifs qualitatifs, socio-économiques ou d'efficience* »⁶⁶⁷, par effet de transposition, la LOLFEB au Gabon permet-elle aussi d'encourager cette analyse.

A travers la fonction publique, l'intérêt général se mue en prérogative d'Etat pour permettre aux citoyens d'obtenir auprès de lui soit la paix sociale, ou l'aide, ou encore la liberté économique et la solidarité nationale. Lorsqu'on dit que la fonction publique gabonaise est au service de l'intérêt général, cela sous-entend, qu'elle doit faciliter ainsi l'accumulation du capital social, au sens de ressources sociales qui rendent les citoyens capables d'agir collectivement en vue de leur bénéfice mutuel⁶⁶⁸.

⁶⁶⁶ Douence, Jean-Claude, « Services publics locaux : notion », Chapitre (folio 6025), Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, février 2007

⁶⁶⁷ Rodriguez Michel, « Le service public et la LOL : contribution de la réforme des finances publiques à la modernisation de l'Etat » Presses Universitaires d'Aix-Marseille, p 446

⁶⁶⁸ Trosa Sylvie, « L'intérêt général : une réalité introuvable ? », *Gestion & Finances Publiques*, 2017/3 (N° 3), pp, 82-87. DOI : 10.3166/gfp.2017.00053. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2017-3-page-82.htm> consulté le 1er février 2022 à 01h44

Les fonctionnaires permettent ainsi aux citoyens d'accéder aux prestations que l'Etat met en place, c'est le cas lorsque les soins médicaux, l'éducation, l'accès à la justice ou à la sécurité sont mis à disposition de la population. Cette protection sociale au sens large, favorise que la fonction publique vise à mutualiser et à réduire les inégalités sociales⁶⁶⁹, parce que c'est ainsi que les gouvernants doivent agir en vue de l'intérêt général, c'est-à-dire remplir les obligations que leur impose la sécurité sociale⁶⁷⁰, qui devient de fait une exigence morale pour l'Etat à travers l'administration.

2) La réponse économique de l'intérêt général

Si dans sa dimension sociale l'intérêt général permet de garantir la protection des citoyens en atténuant les inégalités sociales, dans sa perspective économique, l'intérêt général se pose en garant de la liberté.

En effet, même si l'administration n'a pas vocation à se faire des bénéficiaires sur les services qu'elle fournit aux usagers, rien ne lui interdit à travers le service public de se créer des partenariats avec des entités privées afin de fournir des prestations ; c'est le cas des sociétés d'économie mixte. Celles-ci existent, lorsque des associés publics et privés ou différents associés publics œuvrent ensemble dans une société. Et s'il en est ainsi, c'est que ce modèle de la société correspond au désir des pouvoirs publics et de leurs partenaires d'assumer une mission d'intérêt général⁶⁷¹.

On ne peut pas dire que la fonction publique soit par essence une organisation empreinte de réalités économiques. Car, même si la performance fait désormais partie intégrante de son champ lexical, celle-ci ne s'entend pas en termes de gain et de bénéfice, mais pour en atténuer son coût et accélérer son

⁶⁶⁹ Laurent, Éloi. « La protection sociale : de l'incertitude au risque, de l'État Providence à l'État social-écologique », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 20, no. 1, 2018, pp. 191-194.

⁶⁷⁰ Douence, Jean-Claude, « Services publics locaux : notion », op cit.

⁶⁷¹ Dreyfus, Jean-David « Notion de société mixte » Répertoire des sociétés, Dalloz, janvier 2004, (actualisation : mai 2019)

action. Cela procède d'une différence fondamentale, qui distingue les activités administratives des activités commerciales. Cette réalité viendrait du fait que le service public bénéficie d'une vaste domination, et qu'il écarte parfois de son sein la fonction publique⁶⁷². A contrario, la loi gabonaise permet d'y voir en la fonction publique un ensemble d'activités d'intérêt général [...] dont les agents occupant certains emplois, concourent au fonctionnement des services publics⁶⁷³. Mais ces services publics sont-ils pour autant accessibles à tous ?

Paragraphe 2/ L'accès aux services publics

Les questions de viabilité et d'accès aux services publics se posent de manière récurrente, surtout lorsqu'elles sont abordées uniquement avec des considérations financières et budgétaires. En effet, la volonté annoncée de la maîtrise des dépenses repose sur la problématique qui consiste à savoir si on peut indéfiniment persister avec le « *toujours plus* », dans le déficit chronique en mode de gestion, à l'heure où les besoins croissent plus vite que les ressources, ou encore les questions de santé publique deviennent plus dévoreuses de ressources plus que jamais⁶⁷⁴. Au Gabon, la question est beaucoup plus complexe, notamment quand il s'agit de créer, de préserver et de garantir l'accessibilité de tous aux services publics. En d'autres termes, nous allons dans un premier temps évoquer les causes du sinistre dans lequel se retrouvent les services publics gabonais (A), et dans un deuxième temps montrer la nécessité de réinvestir dans les secteurs prioritaires (B).

A/ Les causes des difficultés des services publics de base au Gabon

La France et le Gabon partagent le même point de vue conceptuel du service public. Dans sa définition, le service public est l'expression d'une activité

⁶⁷² Piquemal, Marcel « Fonction publique, Service public », AJFP 2003, n°2 du 03/03/2003, p 1

⁶⁷³ Article 2, alinéa 2 de la loi n°001/2005 du 4 février 2005 op cit.

⁶⁷⁴ Loubat, Jean-René « *Performance et reprise en main de l'Etat : les raisons d'une obsession comptable* », Empan, vol.87, n° 3, 2012 pp 22-26

d'intérêt général prise en charge par une personne publique ou privée sous le contrôle d'une personne publique pour la satisfaction des besoins d'intérêt général⁶⁷⁵. Dans le milieu des années 1990, une crise monétaire et financière sera à l'origine du ralentissement de la progression des services publics dans plusieurs pays en Afrique subsaharienne. Ainsi, nous verrons la crise de la dévaluation (1) et ses conséquences sur le service public (2).

1) La crise de la dévaluation de 1994 en Afrique subsaharienne

Les Etats africains ayant le franc CFA en partage ont dû faire face à une crise monétaire majeure en 1994. La dévaluation est un système de changes fixes entre monnaies, une réduction du taux de change de la monnaie nationale décidée par les pouvoirs publics. C'est aussi la perte de valeur d'une monnaie par rapport à une autre⁶⁷⁶.

Contrairement à la décision souveraine d'un État, il faut dire que cette dévaluation a été imposée aux Etats africains par leur partenaire monétaire traditionnel : la France, qui avait organisé cette politique monétaire au sein des deux grandes régions qui utilisent cette monnaie en Afrique⁶⁷⁷. Cette dévaluation a fait baisser le taux d'échange fixe de 50 % par rapport au franc français de l'époque. La crise monétaire de 1994 tire son origine dès 1991. En effet, à la fin de cette année, l'échec de la politique « d'ajustement structurel », menée depuis plus de dix ans à la demande des bailleurs de fonds, était difficile à consommer.

⁶⁷⁵ CHERRIER, Emmanuel (dir.) ; FRANÇOIS, Stéphane (dir.). « *Le service public et les idéologies politiques*. Nouvelle édition [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2016 (généré le 02 la février 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/septentrion/11393>>. ISBN : 9782757417911. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.11393>

⁶⁷⁶ Définition de la dévaluation, « Lexique des termes juridiques », 2016-2017, p 379

⁶⁷⁷ Pour les pays de l'Afrique centrale (CEMAC) et pour ceux de l'Afrique de l'Ouest (l'UMOA)

Les réformes économiques structurelles exigées comme préalables à la poursuite de l'aide internationale piétinent au mieux, ou sont inexistantes⁶⁷⁸ ce qui conduit plusieurs nations dans une impasse. Ce système a réduit considérablement les marges de manœuvre des États fragiles politiquement, structurellement et économiquement. Il faut dire que la dévaluation a été diversement appréciée par les acteurs. Pour la France et les bailleurs de fonds, c'était le meilleur moyen de ramener la confiance et de lutter contre les hausses des dépenses publiques et un niveau d'endettement important. A cette époque, on notait déjà que l'économie gabonaise avait un niveau d'endettement extérieur excessif et croissant⁶⁷⁹, créant ainsi une situation complexe pour les finances publiques, réduisant ainsi les investissements publics.

2) Les conséquences sur les services publics

Le début des années 1990 s'ouvre dans un contexte politique agité, et les économies africaines fébriles vont connaître un tournant majeur de la rigueur budgétaire, entraînant ainsi des limitations importantes de l'intervention de l'Etat sur le plan social et économique de la nation. Plusieurs analyses ont montré que durant cette période, il y a eu un ralentissement des investissements dans l'action sociale.

Ainsi, le Gabon à l'instar des autres Etats subsahariens se retrouva à cette époque dans une situation d'inefficacité des services publics, de pénuries des financements publics, internes, et une absence d'innovations technologiques et institutionnelles qui favorisent le développement effectif ou potentiel⁶⁸⁰. Les

⁶⁷⁸ FAES, Géraldine « Comment on a imposé la dévaluation du franc CFA : Témoignage de Géraldine Faes, journaliste, Jeune Afrique, Paris In : ingérence économique : La mécanique de soumission [en ligne]. Genève : Graduate Institute Publications, 1994 (généré le 03 février 2022). Disponible sur internet : <http://books.openedition.org/iheid/2973>.

⁶⁷⁹ Rapport de synthèse, op cit p 27

⁶⁸⁰ Plane, Patrick, « La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne. Enjeux et incertitudes » Article dans Revue économique (Les privatisations : Un état des lieux, 1996 n°47-6/ pp 1409-1421 consulté sur https://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1996_num_47_6_409856

conséquences de cette défaillance étatique ont engendré, « *l'absence d'intervention de l'Etat dans certains domaines sensibles tels que l'éducation, la santé, l'eau et l'électricité, avec des conséquences grandement dommageables sur le niveau de vie de la population et son développement* »⁶⁸¹.

Enfin, l'ultime résultat de ce processus est à la fois la privatisation des services publics (avec les concessions, les délégations), et la cession des ressources économiques (appropriation et exploitation privée des forêts, des minerais et des pierres précieuses)⁶⁸². Concrètement, les réformes issues des plans d'ajustements structurels du FMI vont conduire le Gabon à céder sous pavillon privé des entreprises importantes comme l'OCTRA dans le transport ferroviaire, Gabon télécom⁶⁸³, ou même COMILOG dans les mines ; c'est ainsi que plusieurs secteurs ont été démantelés et souvent pour un prix dérisoire. Plusieurs années après, des secteurs entiers restent sinistrés et ont besoin de réinvestissement. Les plans d'ajustements structurels n'ont produit ni la croissance, ni la bonne gouvernance, ou encore n'ont pas permis de réduire les inégalités sociales.

B/ Réinvestir dans les secteurs prioritaires de la nation

Les secteurs prioritaires varient d'un État à un autre, et la prise en compte des réalités économiques, démographiques, sociales et politiques permet d'apprécier après analyse les secteurs prioritaires d'un Etat.

Pour plus d'affirmation de l'État social au Gabon, il faudrait davantage mettre en œuvre des politiques publiques, avec l'idée défendue par Jacques Chevalier, pour qui « *la construction de politiques publiques a été comme l'ont souligné Yves Meny et Jean-Claude Thoenig, est la traduction concrète de la*

⁶⁸¹ Ndong Sima, Raymond op cit, p 127

⁶⁸² Hibou, Béatrice, « *La privatisation des Etats* » Karthala, 1999, pp 5-9

⁶⁸³ Ndala Pierre, Daniel Indjendje, Moussone Emmanuel, « *Les opportunités des investissements directs étrangers au Gabon* », *Marché et organisations*, 2011/2 (N° 14), p. 57-95. DOI : 10.3917/maorg.014.0057. URL : <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-marche-et-organisations-2011-2-page-57.htm>

conception volontariste de l'Etat-providence : l'État n'est plus seulement préposé comme au stade de l'Etat libéral au maintien des équilibres existants, érigé en agent privilégié de changement, il est désormais chargé en adoptant une démarche proactive, de prendre le développement économique et de promouvoir une société plus juste et mieux intégrée ⁶⁸⁴». Ainsi pour favoriser l'émergence de cette société plus juste, l'Etat doit investir dans les infrastructures sociales prioritaires comme l'éducation et la formation (1) mais aussi, dans le secteur médico-social (2).

1) Réinvestir dans l'éducation et la formation

La question de l'investissement public en matière d'éducation et de formation avait été longuement abordée en 2010 lors des états généraux de l'éducation, de la recherche et de l'adéquation formation emploi de 2010⁶⁸⁵. Il faut dire que ce type d'événement n'avait pas eu lieu depuis longtemps, et le constat alarmant de l'école gabonaise devrait conduire les autorités gouvernementales à prendre des résolutions allant dans le sens d'une amélioration significative. Douze ans plus tard, il n'y a pas eu de grandes avancées dans la réalisation des projets d'infrastructures. En avançant l'idée d'un réel besoin d'investissement dans le secteur de l'éducation, il faut mettre en évidence qu'il existe une différence entre les intentions officielles en la matière⁶⁸⁶ et les réalisations identifiables sur le terrain. Ce constat posé montre l'existence d'un problème de crédibilité de la parole politique en France comme au Gabon.

En effet, conscient que toute politique publique constitue une réponse à une situation problématique : l'action publique suppose donc l'existence d'un

⁶⁸⁴ Chevallier, Jacques. « *Politiques publiques et changement social* », *Revue française d'administration publique*, vol. n°115, no. 3, 2005, pp, 383-390.

⁶⁸⁵ Cette grande rencontre voulue par le Président devait poser le diagnostic de l'école gabonaise et repenser son futur

⁶⁸⁶ Les dotations budgétaires en matière d'éducation et de formation au Gabon sont importantes comparativement à ses voisins, ces efforts budgétaires contrastent avec le niveau de résultat à la fois pour les infrastructures et le rendement scolaire.

problème, c'est-à-dire d'une insatisfaction, d'un manque, d'une frustration qui appelle une intervention pour y remédier⁶⁸⁷. Le problème à résoudre est celui de mettre en adéquation avec les sommes allouées avec les objectifs assignés. En analysant le système éducatif gabonais, l'UNESCO constatait déjà ce paradoxe, car « *il affiche les meilleurs indicateurs de la sous-région, avec un TBS supérieur à 130 % et un TNS voisin de 93 % et un écart garçon/fille de moins de 1,5 %. Mais les redoublements sont de 30 % et les abandons exagérément élevés au primaire, les classes sont surchargées autant au primaire qu'au secondaire, notamment dans les établissements périurbains et les transitions sont particulièrement difficiles aussi bien vers l'enseignement supérieur qu'au sein de celui-ci* »⁶⁸⁸. Ce constat interpelle sur la nécessité de l'investissement public dans ce secteur qui devrait se concentrer d'abord sur la construction des salles de classe.

Car nous constatons une insuffisance du niveau de l'apport budgétaire pour la construction des établissements, c'est-à-dire un niveau 14 % du budget national, quand celui-ci se situe à 19 % dans la moyenne africaine⁶⁸⁹. Il n'y a pas assez d'établissements publics pouvant absorber une demande croissante d'élève, alors que la Constitution gabonaise promeut une école, gratuite, laïque et républicaine.

En pleine crise de gouvernance, les détournements des fonds et des projets plongent le système éducatif gabonais dans une situation pénible et celui-ci n'a pas véritablement évolué depuis 2010 alors que les états généraux précités avaient pour objectif de résoudre le problème. A titre d'exemple, en 2013, la loi des finances accordait une somme de 20.17 milliards pour la construction de 60 établissements publics, jusqu'en 2015. Selon une enquête indépendante, aucun établissement n'a jamais été construit et aucune autorité n'a jamais démenti cette

⁶⁸⁷ Chevallier, Jacques. « Politiques publiques et changement social », *op cit.*

⁶⁸⁸ Rapport d'évaluation de l'éducation pour tous au Gabon, à l'orée de l'année 2015, Unesco, UNESDOC bibliothèque numérique, publié en 2014 sur unesdoc.unesco.org

⁶⁸⁹ https://www.mays-mouissi.com/2018/08/24/education-queelles-solutions-pour-sortir-lecole-gabonaise-du-marasme/#_ftn1

information⁶⁹⁰. Ensuite, il se trouve une autre problématique liée à la formation des enseignants. Les dernières réformes sur la fonction publique n'ont pas préservé ce secteur. En fait, le gel de recrutement de 2018 n'a pas permis aux écoles nationales de formation d'organiser les concours durant ces dernières années, et le secteur éducatif en plus du manque de structures d'accueil pour les apprenants, connaît un déficit d'enseignants sur l'étendue du territoire national. Est-ce qu'il s'agit d'une volonté politique, que les agents de l'éducation consomment 75 % du budget annuel de l'éducation nationale uniquement pour les rémunérations, ou pour une autre raison ? Nous pouvons retenir la première hypothèse. Constatant ce manque en personnel, le ministère de l'éducation a publié récemment un appel à candidature pour recruter des enseignants vacataires sur toute l'étendue du territoire national, préférant une solution rapide et ponctuelle, mais aussi précaire pour ces agents⁶⁹¹.

Ce besoin en termes de personnel fait de l'enseignement un service public qui peine à jouer son rôle social auprès des couches sociales défavorisées qui ne peuvent pas se permettre de scolariser leurs enfants dans les structures privées qui prospèrent. Des établissements privés qui monnaient le savoir auprès des familles, et accentuent les inégalités sociales. Ils se muent en grandes entreprises, dont les fondateurs et les gestionnaires, issus de l'immigration, ne servent pas nécessairement à combler un besoin, mais veulent s'enrichir sur la faiblesse de l'action publique en matière d'éducation.

2) Développer le secteur médico-social

⁶⁹⁰ <https://www.mays-mouissi.com/2015/03/09/gabon-les-60-lycees-finances-par-le-budget-de-letat-que-langt-na-jamais-construit/>

⁶⁹¹ Les agents vacataires n'ont pas une définition juridique claire au Gabon, le terme vacataire est abusivement employé pour nommer les agents contractuels expatriés de l'Etat exerçant dans l'enseignement secondaire, et principalement pour des matières scientifiques, l'annonce du ministère le 25 janvier 2022 reste assez évasive.

Pour plusieurs Etats, la crise sanitaire mondiale de la Covid-19 par son imprévisibilité, a été révélatrice du niveau réel des structures sanitaires. Sur le plan sanitaire, il y a eu des avancées considérables consenties par les autorités publiques, même si beaucoup restent à faire. En effet, le Gabon fait école en matière de couverture universelle de sécurité sociale. Ce système de protection mis en place au début des années 2000 a permis de *démocratiser* l'accès aux soins à une large majorité de Gabonais.

La CNAMGS⁶⁹² est un instrument important dans la mise en œuvre des politiques publiques médicale et sociale, car elle a deux missions : garantir la couverture maladie à l'ensemble de la population gabonaise et assurer le service de prestations familiales aux GEF (gabonais économiquement faibles) qui perçoivent des allocations familiales⁶⁹³.

Construite sur le modèle social français, la CNAMGS au Gabon est un service public régi par le droit du travail, même si elle se finance par des prélèvements obligatoires⁶⁹⁴, dont le modèle économique permettrait de freiner les inégalités d'accès aux soins médicaux, en soustrayant le patient du système « *corps marché* »⁶⁹⁵, dans un pays où le clientélisme, la médecine de classe et la marchandisation des soins sont des éléments à prendre en compte⁶⁹⁶.

Ce système est aujourd'hui à bout de souffle, puisqu'il éprouve une difficulté de financement du fait qu'il est fortement dépendant du climat économique national lui aussi lié aux conjonctures internationales. Par conséquent, certaines structures refusent de prendre en charge les assurés, ce qui

⁶⁹² Caisse nationale d'assurance maladie et de garantie sociale

⁶⁹³ Gabonais économiquement faibles

⁶⁹⁴ La CNAMGS est financée par un prélèvement obligatoire sur le traitement des agents publics et sur les bénéficiaires des entreprises privées.

⁶⁹⁵ C, Lafontaine, « Le corps marché : marchandisation de la vie humaine à l'ère de la bio économie », Ed Seuil, Paris 2014, p 12

⁶⁹⁶ Love Laetitia, Sounda, thèse « L'accès aux soins au Gabon : écart entre stratégie politique et pratiques de santé », 28 mai 2018, p 17

contribue à un retour en arrière du système social. Au problème de financement, il faut rajouter les difficultés de bonne gouvernance encore perceptibles au sein de l'administration gabonaise.

Section 2/ Affermir la bonne gouvernance de la gestion publique

Différents acteurs publics nationaux ou internationaux dénoncent régulièrement la mauvaise gouvernance au sein des Etats africains, et le Gabon n'est pas en reste lorsqu'il s'agit d'émettre cette critique. A ce propos, les mots du Professeur Ngoma-Binda du Congo décrivent avec pertinence les causes de cette culture de mauvaise gouvernance lorsqu'il constate que, « *depuis la libéralisation politique de l'ancienne Europe communiste marxiste, laquelle a occasionné la tenue, dans notre pays de la Conférence nationale souveraine, le peuple a compris de manière profonde, que la centralisation des pouvoirs, même au nom de l'intérêt suprême de l'unité nationale, constituait une source majeure de la mauvaise gouvernance de la part des dirigeants, et la principale origine de la pauvreté de la population congolaise*⁶⁹⁷ ».

La bonne gouvernance fait partie des réformes attendues par l'ensemble du corps social global dans un pays comme le Gabon. Cependant, la gouvernance nouvelle que nous entendons évoquer ici, mérite d'être précisée dans un premier temps (paragraphe 1). Ensuite, nous verrons comment il faudrait l'arrimer à la fonction publique (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ Les délimitations du modèle de gouvernance de l'action publique

Les questions de gouvernance et de conflits sont des sujets les plus problématiques sur le continent africain⁶⁹⁸, un concept polysémique qui mérite

⁶⁹⁷ Phambu Ngoma-Binda, Elie « Principes de gouvernance politique éthique... Et le Congo sera sauvé », Collection Espace Afrique, Academia Bruylant, 2009 p 147

⁶⁹⁸ Calvo Thomas, Razafindrakot Mireille, Roubaud François, "Fear of the state in governance surveys? Empirical evidence from african countries", World Development 2019

qu'un exercice de clarification soit mené, ce d'autant plus qu'il existe plusieurs approches de la gouvernance, même si nous faisons le choix d'en évoquer trois qui nous paraissent utiles à décrire même si le fond de l'analyse ne se contentera que de la dernière. Les trois approches qui retiennent notre attention sont : la *corporate governance*, la *global governance*, et la *good governance*. La démarche retenue consiste à montrer d'une part, les deux premières que nous citerons sans les prendre pour objet intégrable dans l'action publique gabonaise, et cela, pour des raisons que nous exposerons (A), et quelle dimension nous paraît utile pour l'administration gabonaise à travers une gouvernance moderne de la fonction publique (B) d'autre part.

A/ Les précautions conceptuelles de la gouvernance à éviter

L'évocation du terme gouvernance fait émerger plusieurs significations, sur lesquelles nous n'entendons pas nous étaler. Car, définir le concept de gouvernance est un exercice qui vise à en déterminer le sens, c'est-à-dire quel aspect de la gouvernance devrait nous intéresser, contrairement à celui que nous déciderons de ne pas aborder. A cet effet, commencer par la fin nous paraît évident, en disant que la gouvernance qui ne nous intéresse pas spécialement est celle qui s'inscrit dans ce que les anglophones appellent la *Corporate governance* (*gouvernance d'entreprise*) (1), mais aussi celle de la *global governance* (*la gouvernance totale ou globale*) (2).

1) La corporate governance : domaine exclusif de l'entreprise

La raison pour laquelle nous n'entendons pas retenir la corporate governance dans l'action publique en général, et particulièrement au sein de la fonction publique, c'est parce que cette approche n'est pas adaptée à la poursuite de l'intérêt général, et qu'elle n'est qu'une solution construite pour les problèmes des entreprises privées. En effet, la corporate governance est une approche de la gouvernance qui vise à construire un management reposant sur l'interaction entre

les différents pouvoirs au sein de l'entreprise, et en tout premier lieu celui détenu par les actionnaires et les dirigeants⁶⁹⁹.

Substantiellement, elle désigne la façon dont est organisé, au sein de la firme, le pouvoir entre les actionnaires minoritaires ou majoritaires et l'ensemble des parties prenantes telles que les employés, les fournisseurs, les banques et les autres prêteurs⁷⁰⁰. Cette approche ultralibérale ne saurait s'adapter à l'engagement public qui n'inclus pas dans son action, les acteurs tels que les actionnaires. La *corporate governance* dit, gouvernance d'entreprise adopte des mécanismes permettant de créer un équilibre entre les objectifs économiques et sociaux d'une entreprise, y compris les questions d'utilisation efficace des ressources, la responsabilité dans l'utilisation de son pouvoir et le comportement de l'entreprise dans son environnement social⁷⁰¹.

S'il n'est pas totalement sombre, ce système a le mérite de promouvoir une culture de la transparence⁷⁰², ce qui est à notre sens une valeur déjà bien inscrite dans les mœurs publiques. En plus d'être une vision de réconfort exclusif à l'endroit des dirigeants, la *corporate governance* dans ses fondements, devrait répondre à la question de savoir comment combattre efficacement les stratégies d'enracinement des dirigeants afin de maximiser la valeur pour l'actionnaire⁷⁰³. Reprenant sous la forme légèrement remaniée, la théorie de l'agence traduit le fond traditionnel des juristes contractualistes⁷⁰⁴, avec l'envie de l'insérer dans

⁶⁹⁹ Chevalier Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française de l'administration publique*, 2003/1 n°105-106, p 205

⁷⁰⁰ Darcillon, Thibault, "Mesurer l'impact de l'effet sur les réformes de *corporate governance*" *Revue économique*, vol 64 n°3/2013, pp 445-455

⁷⁰¹ Ezzine, Hanene, « Dynamics between social norms and *corporate governance*: Insights from a Survey of French and Saudi firms during the subprime crisis», *Recherche in Sciences de Gestion*, vol.117, n°6, 2016, pp 21-49

⁷⁰² Danet, Didier, « Misère de la *corporate governance* », *Revue internationale de droit économique*, 2008, vol 12/4 n° 4, 2008 pp 407-433

⁷⁰³ Schleifer, A & Vishny, R, « Managerial Entrenchment: The Case of Firm-Specific Assets», *Journal of Financial Economics*, 1989, vol. 25, pp 123-139, cite par Danet, Didier *Ibid.*

⁷⁰⁴ Mestre, Jacques « La société est bien un contrat », in *Mélanges C. Mouly, Litec*, 1998, p 132, cit par Danet, Didier, *Ibid.*

l'action publique. Dans le champ public, le Gabon a expérimenté cette approche à travers la théorie des agences qui se traduit par une autorégulation qui formalise le contractualisme du personnel de l'État. Mais malheureusement l'essai s'est soldé par un échec, puisqu'en moins de dix ans, les plus puissantes agences financièrement, humainement, et matériellement, ont été démantelées les unes après les autres, sans exercice d'inventaire, donc, sans que l'agence ne vienne rendre des comptes⁷⁰⁵. L'option peut être louable mais pas nécessaire pour dynamiser la fonction publique. La culture d'entreprise depuis son expérimentation au sein de l'administration peine à convaincre dans un pays comme le Gabon. C'est ainsi que nous préférons encore, la séparation juridique entre droit privé et droit public, même dans la gestion publique comme modèle de gouvernance.

2) La global governance : incompatible avec la fonction publique

Les études sur la global governance montrent que celle-ci s'inscrit dans une perspective mondialiste qui tend à réduire le champ d'action de l'Etat, c'est notamment le cas pour les théoriciens de la libéralisation du commerce international (Bauer, Pool, Rogowski). Plusieurs organisations internationales exercent sous le rôle de subsidiarité des compétences dévolues aux Etats, à telle enseigne que leur impact sur les pays du tiers-monde semble concurrencer, voire se substituer à l'action de l'Etat.

La *global governance* d'inspiration internationale se manifeste par les différentes politiques publiques internationales qu'incarnent les organismes tels que l'ONU pour la diplomatie et la politique, la CPI pour la politique pénale, l'UNESCO pour la politique culturelle et éducative, l'OMS pour la santé et l'OMC pour le commerce. Ce sont autant d'accélérateurs de la gouvernance

⁷⁰⁵ Le cas le plus anecdotique est l'ANGTI, qui a concentré plusieurs milliards de francs CFA, pour des campagnes publicitaires à grand frais pour des résultats fortement mitigés, est le révélateur de la mal-gouvernance, cette agence sera supprimée lors du Conseil des ministres du 2 octobre 2020.

planétaire⁷⁰⁶ qui laisse « *entrevoir l'image d'un monde intégré, dans lequel les Etats, régulés plutôt que régulateurs, sont pris dans les mailles d'un jeu dont la maîtrise leur échappe*⁷⁰⁷ ».

Pour la garantie de la souveraineté de l'Etat, nous estimons que cette approche n'est pas plausible, il faut que l'intégration aux organisations internationales demeure inscrite dans le cadre proportionnel du respect de la particularité de chaque Etat.

B/ La bonne gouvernance dans la fonction publique gabonaise

La bonne gouvernance, autrement dit « *good governance* », est le concept qui s'incorpore le mieux à la gestion des affaires publiques, à laquelle peuvent obéir les différents acteurs. Il faut d'abord présenter l'aspect de la bonne gouvernance comme approche à retenir dans le processus de transformation du secteur public (1). Ensuite, il nous reviendra de montrer comment cette notion pourrait servir de doctrine conceptuelle de la fonction publique gabonaise (2).

1) La transformation du secteur public par la bonne gouvernance

L'action publique gabonaise opère difficilement le tri des situations confuses dont elle peut faire l'objet à certains moments. De fait, elle étaye la description encore malheureuse dans ses usages, selon laquelle, « *en Afrique, les pratiques de chevauchement entre positions de pouvoirs et positions d'accumulation, entre public et privé, entre légal et illégal, constituent au moins depuis la colonisation, le fondement de la politique. Cependant, la permanence de ces pratiques n'exclut nullement d'importantes transformations*⁷⁰⁸ ». La bonne gouvernance est une notion qui vise à redresser cet état de fait pour nos États.

⁷⁰⁶ Moreau Defarges Philippe, « Irrésistible gouvernance planétaire ? », *Études*, 2010/1 (Tome 412), p. 7-18. DOI : 10.3917/etu.4121.0007. URL : <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-etudes-2010-1-page-7.htm>

⁷⁰⁷ Chevalier Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », op cit pp, 209

⁷⁰⁸ Hibou, Béatrice, « La privatisation des Etats » op cit, p 8

Le concept de bonne gouvernance serait selon la plupart de spécialistes une invention de la Banque mondiale, qui en 1989 a introduit la question de la bonne gouvernance dans le discours moderne. C'est donc un concept élaboré par des experts en politique publique, qui associe les acteurs publics et les acteurs privés au processus de décision et de gouvernance⁷⁰⁹, dans cette analyse, les travaux de Zadi nous fournissent des éléments pertinents qui permettront de mieux cerner les différentes manifestations de la bonne gouvernance dans la fonction publique. Il s'agit alors d'une nouvelle recette de la Banque mondiale, tendant à contraindre certains Etats du Sud, en faisant de la bonne gouvernance une condition pour ces pays en développement qui souhaitaient emprunter de l'argent auprès d'elle⁷¹⁰. Aussi, faut-il garder à l'esprit que ce concept n'est pas neutre, dans la mesure où il véhicule un jugement de valeur en faveur du repli de l'Etat⁷¹¹.

Ce discours fait suite à des récriminations faites souvent à l'encontre des dirigeants africains, pour leur gestion peu vertueuse de l'argent public qu'importe la provenance. Dans notre exercice de comparaison, la notion de bonne gouvernance doit être associée au Gabon, comme cela fut le cas du New Public Management sur l'administration publique française.

Ainsi, la bonne gouvernance s'adresse directement à la bonne manière de conduire l'action publique dans sa globalité en promouvant certaines valeurs, ce qui n'est pas le cas de la gouvernance globale qui veut une substitution de l'Etat au profit d'instances internationales, continentales ou régionales pour la gouvernance d'entreprise comme nous l'avons décrit précédemment.

⁷⁰⁹ Zadi, Jonas « *La question de la bonne gouvernance et des réalités sociopolitiques en Afrique : Le cas de la Côte d'Ivoire* » Thèse soutenue en 2014, p 14

⁷¹⁰ De Graaf Gjalt, van Asperen Hanneke, « L'art de la bonne gouvernance : quand les représentations du passé inspirent la pratique moderne », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2018/2 (Vol. 84), pp, 419-435. DOI : 10.3917/risa.842.0419. URL : <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-internationale-des-sciences-administratives-2018-2-page-419.htm>

⁷¹¹ *Ibid...*

2) La bonne gouvernance comme réalité administrative

Tout l'enjeu de notre démarche réside dans le fait d'imprimer ou au mieux identifier les instruments de la bonne gouvernance au service de l'administration. Car, dans le processus politique à travers son expression la plus large, la bonne gouvernance traduit en réalité la gestion du bon gouvernement⁷¹², avec toutes les interrogations que cette gestion peut susciter chez les usagers ou les chercheurs. De fait, prendre en compte la notion du bon gouvernement, (attention à ne pas confondre avec le meilleur type de régime, pour lequel nous accepterons de dire que le régime démocratique est le moins pire parmi tant d'autres), permet de mieux comprendre le rôle qu'entend donner chaque gouvernement à son action, c'est-à-dire à la façon dont il aborde les problèmes complexes auxquels l'administration se confronte quotidiennement.

Les questions que doivent se poser le « *bon gouvernement* », sont celles de la satisfaction de l'intérêt général, mais aussi de savoir s'il respecte ou non l'Etat de droit ? Pour ce qui est du Gabon, le système administratif dans sa globalité s'interroge, car tout en opposant des devoirs aux citoyens, le gouvernement garantit-il autant des droits qu'il respecte ? Les décisions administratives prises par les autorités compétentes sont-elles transparentes ? Peut-on s'attendre à une administration publique qui s'attache enfin à la culture de rendre des comptes de son action ? Ce sont autant de questions qui seront versées au débat de la réflexion que nous menons sur l'avenir de la fonction publique.

A partir du moment où la fonction publique est une représentation de l'État, et à ce titre nous partageons l'acception de Jean-Marc Sauvé, selon laquelle « *cette représentation de l'État a profondément changé au cours des dernières décennies. Des transformations juridiques, sociales, politiques et économiques souvent*

⁷¹² Hermet Guy, Kazancigil Ali, et Prud'homme Jean-François, « La gouvernance, un concept et ses applications », CERI 2005, KARTHALA, p 11 dans ce texte, les auteurs notent les préconisations du Roi Charles Albert de Piémont-Sardaigne à travers l'idée du « *buono Governo* » vers 1840

radicales ont fait évoluer ses principes et ses fondements. Pourtant, l'État n'a pas disparu, ni n'a vocation à s'effacer à moyen terme. En revanche, ces mutations doivent conduire à se réformer et à repenser son positionnement par rapport aux autres acteurs public et privé, comme sur la scène internationale afin de continuer à servir dans un contexte nouveau l'intérêt général »⁷¹³. Il y a un véritable besoin de changement, mais toute la question est celle des choix qu'il faudrait opérer pour réformer l'administration.

Paragraphe 2/ Quels arrimages à la bonne gouvernance au sein de la fonction publique gabonaise ?

La bonne gouvernance de la fonction publique s'inscrira dans une démarche d'efficacité afin de redonner une vitalité aux instances de gestions des carrières d'une part, mais aussi de fournir aux usagers une action publique qui réponde aux attentes d'autre part. Car, si le management sert la finalité économique de l'entreprise (produire et vendre) en recherchant les méthodes les plus efficaces, la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique doit mettre l'accent sur un équilibre interne dynamique entre les individus et les groupes qui la constituent⁷¹⁴.

C'est dans cette optique que nous estimons comme pertinente la contrainte interne de la réforme qui consiste à instaurer une gouvernance consensuelle de la fonction publique gabonaise (A), et d'un autre côté, que cette bonne gouvernance à laquelle nous aspirons au sein de la fonction publique, conduise à instaurer de manière religieuse la culture de rendre des comptes (B).

A/ La gouvernance consensuelle de la fonction publique

⁷¹³ Sauvé, Jean-Marc, « Servir l'Etat aujourd'hui », Revue française d'administration publique, vol 165, n 1, 2018, p 137

⁷¹⁴ Le Gal, Jean-Marc, « La gestion des ressources humaines », Que sais-je ? PUF de France, 2002 p 13

Malgré la reconnaissance des instances de dialogue social au sein du statut de la fonction publique gabonaise, comme c'est le cas en France, nous pouvons dire que ces organes, construits pour l'expression des libertés publiques et syndicales, n'en sont restés qu'à ce rôle. La perspective de la bonne gouvernance conduit à faire évoluer les rapports entre agents et dirigeants des administrations pour faire de ces organes, des cadres participatifs à l'élaboration des politiques publiques qu'ils devront eux-mêmes mettre en œuvre. Cette approche permet de sortir de la verticalité décisionnelle qui montre ses limites (1), ce qui pourrait réduire l'impact du conflit social quasi-permanent au sein des administrations publiques (2).

1) Les limites de la verticalité décisionnelle

Parmi les principes défendus par le modèle wébérien de la bureaucratie administrative, l'effacement de l'individu est un point fondamental, et cette conception a prévalu jusqu'à un passé récent dans la conduite de la fonction publique, notamment avec le principe hiérarchique.

Cependant, nous pouvons constater que l'individu et la personne humaine deviennent des « *éléments à prendre en compte dans l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques publiques. La bonne gouvernance doit se concevoir comme une méthode ou un mécanisme de régulation d'une vaste série de problèmes ou de conflits, par lesquels les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération* ⁷¹⁵ » En effet, nous partageons l'idée défendue par certains spécialistes du maintien de la puissance de l'Etat⁷¹⁶, dont nous estimons que son affaiblissement serait dommageable pour la protection des libertés et le combat

⁷¹⁵ Schmitter, Philip, « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », in : La démocratie dans tous ses états, Bruylant, 2000, p 51 et s

⁷¹⁶ Voir Chevalier Jacques « *l'Etat post-moderne* »

des inégalités nous pensons en revanche que cette puissance ne doit plus rester exclusive.

En ce qui concerne la fonction publique, le statut qui présente une sorte d'intégrisme juridique peut à l'avenir faire l'objet d'une discussion préalable. L'actualité récente sur l'évolution de la fonction publique gabonaise montre la perpétuation de la verticalité décisionnelle ⁷¹⁷ dans laquelle s'inscrit fort malheureusement le gouvernement, nonobstant l'adoption d'un cadre permanent de discussion durant les assises du forum de la fonction publique, n'augure pas un avenir serein. Récemment, lors de notre séjour d'étude, les régies financières⁷¹⁸ connaissaient un mouvement de grève à l'issue d'une décision unilatérale de l'Etat, tendant à réduire leur prime d'incitation à la performance budgétaire passant ainsi de 38 % à 21 %. L'idéal de bonne gouvernance aurait voulu qu'une telle décision soit prise en concertation avec les partenaires sociaux.

Au-delà, dans la loi de 2005, il existe une disposition qui consacre des organes consultatifs. Ces organes « *désignent des instances ou des autorités ayant compétence d'avis sur toute question soumise aux organes décision. Ils sont composés, à parité, de représentants de l'administration d'une part et des représentants des agents syndiqués et des agents non syndiqués*⁷¹⁹ », d'autre part.

Cette disposition ne suffit pas à faire de l'administration un cadre consensuel d'expression malgré la volonté du législateur gabonais. La preuve de cet état de choses, c'est la persistance des mouvements de grève perlée dans plusieurs services publics. La bonne gouvernance au sein la fonction publique de

⁷¹⁷ Nous pensons notamment aux décisions de gel de recrutement en 2018, de suppression des dispositions régissant l'avancement automatique, la fin du paiement d'une prime pour service rendu et bien d'autres mesures qui ont une incidence certaine sur la carrière des agents de l'Etat

⁷¹⁸ Les régies financières au Gabon désignent l'ensemble des administrations directement impliquées dans l'élaboration (ministère de l'économie), la collecte, l'exécution et le contrôle de la politique économique et budgétaire de l'Etat. Ce sont donc les ministères de l'économie, du budget, du pétrole et les directions de Douanes, impôts et des finances publiques.

⁷¹⁹ Article 28 de la loi de 2005 sur la Fonction publique

notre point de vue, signifie que des acteurs divers soient associés aux processus décisionnels, car l'Etat ne doit plus être le seul maître qui décide de tout, tout seul sans discussion préalable. Cela veut également dire que les solutions consensuelles issues de l'accord entre différents acteurs doivent être préférables aux formules de type autoritaire⁷²⁰, c'est-à-dire qu'il ne faudrait plus que gouverner, se résume à démontrer à la fois du pouvoir et de la puissance,⁷²¹ mais aussi à faire du processus consensuel une pratique qui va permettre d'affermir son leadership auprès de tous ses partenaires.

2) Réduire l'impact du conflit social dans l'administration gabonaise

Le mérite de cette approche, c'est de permettre de réduire l'impact du conflit social permanent. Au Gabon, depuis plusieurs années, le conflit social au sein de l'administration est récurrent. Les revendications des agents publics sont nombreuses, surtout dans les ministères de l'éducation et de l'enseignement, à la santé, et dans les régies financières.

Toutes les revendications dans ces secteurs ne se valent pas. En fait, dans les deux premières cités, les demandes varient entre les conditions de travail, les régulations administratives et le paiement des primes et autres vacations. En revanche, pour les régies financières, les mouvements d'humeur ne sont déclenchés qu'en cas d'opération de rognage des avantages matériels et financiers.

Le récit de l'ancien Premier ministre Ndong Sima est éloquent dans certaines situations, lui qui a dû faire face à de grands mouvements sociaux dont les motifs convergeaient entre les demandes sociales et les frustrations politiques. Les étudiants qui voulaient le paiement des bourses et les meilleures conditions

⁷²⁰ Chevalier, Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme ? », op cit. p 207

⁷²¹ David, Dominique « Gouverner aujourd'hui. Peut-on encore gouverner ? » Thierry de Montbrial, éd., Gouverner aujourd'hui : Ramses, 2013, (pp 26-31), Paris : Institut français des relations internationales

d'apprentissage, les situations administratives non résolues des agents sortis des écoles de formation de l'Etat et les partis politiques de l'opposition qui incitaient le front social pour obtenir un hypothétique dialogue avec l'exécutif. Face à toutes ces manifestations, l'attitude de l'Etat a souvent été moyennement efficace en ignorant les préavis de grève des syndicats.

Dans un secteur aussi vaste que celui de l'éducation nationale, l'erreur de plusieurs ministres a souvent été de ne pas prêter une grande attention aux sollicitations des syndicats, sachant que ce ministère dispose de la confédération syndicale la plus influente de l'administration gabonaise tous secteurs confondu⁷²². Quand la première stratégie ne fonctionne pas, on essaie d'intimider les agents : un communiqué parait pour annoncer les sanctions encourues par les agents grévistes, de la mise sous bon de caisse, à de la rétention de solde, y compris le frein aux évolutions d'échelon. Il faut dire que cette méthode souvent improductive conduit à la radicalisation de la grève.

Enfin, il y a la solution de « *l'immédiate accalmie* » qui consiste à répondre à une revendication syndicale, par le versement d'une prime ponctuelle ou non⁷²³, et souvent non codifiée aux fonctionnaires revendicateurs, sans résoudre véritablement le fond de chaque problème soulevé. Cette pratique que privilégiait l'ancien chef de l'Etat a eu du mal à prospérer avec les actuelles autorités, qui préfèrent le plus souvent la répression au compromis même discutable. Les primes citées ont fait l'objet d'une modulation en 2015 à travers la bonification des salaires dans la fonction publique, mais les problèmes demeurent.

B/ La bonne gouvernance par la culture de rendre des comptes

La seconde approche de la bonne gouvernance dans laquelle la fonction publique gabonaise doit s'inscrire, est celle du rétablissement de la confiance

⁷²² La CONASYSED

⁷²³ PIR (prime d'incitation à la recherche pour les enseignants du supérieur) et la PIFE (prime d'incitation à la fonction d'enseignant pour les enseignants du primaire et du secondaire)

entre l'administration et les usagers. Celle-ci peut se faire, par l'obligation de rendre des comptes (1) et par un accès citoyen aux informations publiques (2).

1) Rendre des comptes aux usagers

En 2016, l'ENA en France a organisé un colloque sur le thème « *Rendre des comptes – Rendre compte*⁷²⁴ ». Lors de cet événement, un exercice de distinction entre les deux notions nous a permis de comprendre que, rendre compte signifie donner un rapport circonstancié, c'est-à-dire, « *demandeur de rendre compte d'un événement* » tandis que « *rendre des comptes, c'est fournir le rapport de ce que l'on a fait, de ce que l'on a vu, pour le faire savoir, l'expliquer ou le justifier*⁷²⁵ ». C'est cette acception que nous retenons pour étayer notre propos. En effet, on peut dire que cette culture manque encore à la fonction publique gabonaise. Au Gabon, des « *réflexions ont été engagées, des mesures ont été prises par les gouvernants actuels pour lutter contre l'incivilité généralisée. Elles n'indiquent rien d'autre qu'un climat de défiance généralisée*⁷²⁶ ». Ce constat de défiance est sans doute entretenu par l'opacité que l'on peut rencontrer dans certaines administrations, ainsi les citoyens « *assistent passivement, soumis à leur administration, et amoureux (toujours) déçu de l'autorité, rebelles à leur État, en même temps qu'inaptes à vivre sans tuer ce tracassier*⁷²⁷ ».

Pourtant, nos institutions reconnaissent au citoyen le droit de demander des comptes aux agents, donc inversement l'administration a le devoir de se soumettre à cet exercice. La Déclaration de 1789 étant un texte à valeur constitutionnelle au Gabon, rendre compte est une exigence démocratique de l'administration⁷²⁸.

⁷²⁴ Colloque du 1^{er} avril 2016, à l'ENA que vous pouvez retrouver dans la RFAP 2016/4 n°160

⁷²⁵ Dreyfus, Françoise « Rendre des comptes-Rendre compte : des notions ambigües », Revue française de l'administration publique, 2016/4 vol 160, n°4, 2016 pp 999-1010

⁷²⁶ Charles M'BA, « Gabon : La passion du pays », op cit. p 93

⁷²⁷ Peyrefitte, Alain, « Le mal français », Plon, introduction citée par Patrick Gérard dans « l'Administration de l'Etat » 4^e édition, LexisNexis, p 293

⁷²⁸ Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1778

Rendre des comptes est une pratique qui va de pair avec la responsabilité administrative et qui, pour notre temps constitue une approche confortant la bonne gouvernance dans ses principes. L'administration gabonaise ne fait pas assez savoir ce qu'elle fait comme travail, surtout lorsqu'il s'agit d'étudier son action, ou d'en évaluer son efficacité.

En pleine crise de confiance, l'administration peut se réformer en faisant de la culture de rendre des comptes sur son action et, de l'utilisation des moyens mis à sa disposition : un dogme. C'est-à-dire un élément primordial pour consolider l'objectivité de son action. La transparence qui est un des facteurs démocratiques, permettant à ce principe de se diffuser, est un objet social revendiqué à la fois par de simples citoyens, que par des groupes d'intérêts de la société civile et mobilisé par les pouvoirs publics à la suite de scandales⁷²⁹. En plus, lorsqu'elles produisent des rapports d'activités, ceux-ci sont très souvent inaccessibles au regard des citoyens.

2) Le droit d'accès à l'information

Concomitamment, rendre des comptes, c'est répondre à l'exigence de rendre accessibles des informations d'intérêts publics. Le droit à l'information publique est reconnu par plusieurs textes nationaux et internationaux. La difficulté dans l'expression de ce droit aux citoyens réside dans la faiblesse des canaux de diffusion de l'action publique. En créant l'agence nationale des infrastructures numériques de l'Etat, l'un des objectifs assignés à cette entité était de permettre à l'administration gabonaise de moderniser son système d'information en inscrivant l'action numérique à l'agenda de cette réforme. Force est de constater que cet objectif n'est pas encore atteint. En effet, plusieurs institutions de la République

⁷²⁹ Kerléo, Jean-François, « La transparence de la vie publique », Sens-Dessus, vol 20, n°2/2017, pp 15-27

ne sont pas dotées de portails internet viables qui permettent aux citoyens d'accéder aux informations réelles de leurs activités⁷³⁰.

Cette absence de démocratisation de l'information publique, participe à entretenir une forme de corruption, car faute d'accès à la bonne information, ou à un schéma procédural bien établi, les usagers moins avisés se font arnaquer par des agents qui peuvent profiter de cet état de choses. Nous pouvons nous inspirer de la France qui, pour améliorer la qualité du service public a procédé à la codification des droits des administrés, à travers le CRPA⁷³¹, « ce code qui régit ces relations en l'absence de dispositions spéciales applicables, rassemble des textes ainsi que plusieurs décisions de la jurisprudence administrative pour constituer la base de ce que les juristes dénomment la procédure administrative non-contentieuse⁷³² ». Ce texte a le mérite de mettre à la disposition du grand public les normes indispensables permettant d'établir une relation de confiance entre l'administration et les usagers.

⁷³⁰ Dans le cadre de nos travaux, il nous a été difficile d'accéder à plusieurs sites internet des entités publiques, qui à défaut d'être inexistantes, sont parfois inactifs, ne réactualisant que rarement les informations. Ceci, nous conforte dans l'idée selon laquelle, il faut que l'administration gabonaise adopte cette culture de vulgarisation de son action.

⁷³¹ Code des relations entre le public et l'administration entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, il comprend cinq livres : Livre 1^{er} Les échanges avec l'administration, Livre 2^{ème} Les actes unilatéraux pris par l'administration, Livre 3^{ème} L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques, Livre 4^{ème} Le règlement des différends avec l'administration ; Livre 5^{ème} Dispositions relatives à l'outre-mer.

⁷³² Gérard Patrick, « L'administration de l'Etat », op cit². p 297

Conclusion du chapitre VI

Le chapitre six s'est inscrit dans la logique du précédent, c'est-à-dire montrer que la réforme de la fonction publique gabonaise avant d'être une contrainte externe, elle l'est d'abord en interne. L'objectif managérial de la maîtrise des dépenses publiques se confronte à une réalité sociale que nous estimons tout aussi urgente que l'assainissement des finances publiques. Pour nous, une réforme ne va pas sans l'autre.

C'est donc conscient de cette exigence que nous estimons nécessaire de repenser notre modèle de gouvernance. Durant cet exercice, nous avons pris le parti de la bonne gouvernance qui doit s'ériger en fondement de l'action publique et donc de la fonction publique. La bonne gouvernance permet à un jeune État comme le Gabon de se donner les moyens de préserver une société plus juste.

Aussi, nous fallait-il rappeler que le rôle social l'État est celui de procurer des prestations sociales capables de réduire les inégalités. Un accent particulier a été mis sur les secteurs de l'éducation et de santé, qui sont de notre point de vue, des secteurs vitaux de la Nation. Un peuple mal formé et malade sera indéniablement un peuple qui côtoie la misère et la pauvreté. Ceci explique pourquoi, encore plus 33% de personnes vivent sous le seuil de pauvreté alors qu'il est classé parmi les pays à revenu intermédiaire⁷³³ ce qui est un paradoxe bien gabonais. Le poids des dépenses publiques en matière sociale doit faire l'objet d'un traitement sacralisé à l'heure où, pour mesurer « *l'action économique*

⁷³³ Voir le projet d'appui à la lutte contre la pauvreté au Gabon, en Collaboration avec la direction générale de la lutte contre la pauvreté et le PNUD, Libreville le 17 septembre 2015.

des États et procéder à des comparaisons internationales, les économistes rapportent généralement le montant des dépenses publiques d'un pays à son PIB. A ce jeu, les dépenses (gabonaises) apparaissent nettement supérieures à celles de la plupart des pays (africains) de son rang »⁷³⁴.

TITRE II/ LA CONTRAINTE EXTERNE : LA NECESSITE D'UN EQUILIBRE ENTRE CREDIBILITE ET RESPONSABILITE

« Car lorsque les Etats souverains acceptent d'abandonner tout ou partie de leurs prérogatives, c'est au profit de la dictature du marché, et non à celui d'un nouvel espace démocratique. La crise financière et économique mondiale que nous traversons rappelle quotidiennement que là est le nœud du problème »⁷³⁵

« L'internationalisation des économies et la globalisation du droit autant que l'hyperindividualisation de notre société interrogent ainsi la capacité de l'Etat à poursuivre la satisfaction de l'intérêt général ».⁷³⁶

⁷³⁴ COLLET Martin, « Finances publiques », LGDJ, 5^e édition 2020-2021, p 381

⁷³⁵ Billion, Didier « Etats et nations dans la mondialisation » Revue internationale et stratégique 2016/2, n°102, pp 71-74

⁷³⁶ Sauvé Jean-Marc, « Servir l'Etat aujourd'hui », op cit, p 3

La construction d'une société internationale véhicule l'idée selon laquelle, l'action publique dans plusieurs domaines n'est plus du seul ressort de l'État. A ce titre, nous constatons, que les politiques économiques et budgétaires au sein de nos États sont de plus en plus marquées du sceau internationaliste, et que cette internationalisation ne s'inscrit nullement dans une démarche volontariste des Etats qui souscrivent au regroupement, mais relèvent bien du mécanisme de contrainte par lequel chaque État s'engage vis-à-vis des autres en s'obligeant un certain nombre de règles difficilement atteignable.

L'Afrique s'est habituée de cette influence extérieure pour déterminer ses politiques administratives, sociales, et économiques, et la reprise religieuse de modèles importés montre une dépendance conceptuelle et pragmatique de ce qui vient de l'extérieure. En effet, *« l'idée de dépendance est à première vue incompatible avec le principe d'égalité qui gouverne les relations entre Etats. Cette présentation ne tient cependant pas compte de l'incapacité pour de nombreux Etats, soumis à de très fortes contraintes et influences extérieures, de maîtriser les variables essentielles dont dépend le développement et s'assurer une marge de libre détermination. Cette dépendance prend de multiples formes : l'aliénation administrative se traduit [...], par la reproduction de modèles, l'appel à des référents, souvent puisés chez l'ancien colonisateur »*⁷³⁷. Ce constat traduit parfaitement la situation dans laquelle se trouve la fonction publique gabonaise, dont le pilotage ces dernières années est fortement influencé par les instruments externes. Le multilatéralisme fait que la fonction publique ne se résume plus à une analyse interne propre à chaque Etat. Car les mécanismes de

⁷³⁷ Chevalier, Jacques, « Science administrative », op cit. p 201

coopération régionale et monétaire dessinent désormais les projections de nos administrations. La contrainte externe de la fonction publique au Gabon se caractérise : par une surveillance multilatérale des politiques budgétaires (Chapitre 7) et par les problèmes liés à la dette (Chapitre 8).

CHAPITRE VII/ LES MECANISMES DE SURVEILLANCES MULTILATERALES

*« Le Congrès de Vienne a ouvert la voie à la diplomatie multilatérale, en soutenant que le souci du compromis dans l'intérêt de tous finit toujours par l'emporter à la longue et la solidarité prévaut sur l'intérêt individuel ».*⁷³⁸

⁷³⁸ Jacques-Alain de Sédouy, « Le Congrès de Vienne : L'Europe contre la France : 1812-1815 », Perrin 2003, repris par Maurice Vaïsse, dans « *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale* », « Une invention du XIX^e siècle » Paris : La Découverte, Coll. TAP/Relations internationales, 2007, p 11

De prime à bord, on ne peut pas dire que la fonction publique gabonaise soit de manière directe sous l'influence des considérations extérieures. Cette occurrence peut se constater à travers le manque *in texto* des références internationales à son fonctionnement. Cependant, la mondialisation, la montée des nouvelles technologies et le besoin de compétitivité des entreprises dans un contexte de croissance ralentie⁷³⁹, sont autant d'éléments qui ont conduit l'Etat gabonais à s'inscrire dans plusieurs processus de coopérations administratives, politiques, économiques et financières. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le multilatéralisme est devenu la doctrine majeure qui permet de tisser les relations entre les différents acteurs de la société internationale.

Conçu comme instrument de paix par excellence, « *il a profondément modifié le décor diplomatique, réorienté le droit international, pesé sur la régulation économique et contribue sans que nous nous en rendions compte, à organiser l'ordinaire de notre vie quotidienne, tant celle-ci dépend de plus en plus, jusque dans ses moindres détails, de conventions multiples, négociées et formalisées* »⁷⁴⁰. Pour ce qui concerne notre étude, nous nous intéresserons à deux niveaux du multilatéralisme qui influent sur les réformes administratives et budgétaires gabonaises. D'une part, nous verrons que la contrainte externe liée aux choix budgétaires de l'administration émane de la coordination des politiques publiques mises en œuvre dans le cadre de la Zone CEMAC (section 1) dont la

⁷³⁹ Fretel, Anne « Réformes du marché du travail : que disent les exemples étrangers ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, vol 155, n°3, 2016 pp, 3-25

⁷⁴⁰ Badie Bertrand, Devin Guillaume, « Avant-propos », dans « *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale* » op cit, pp 7-9

construction en 1994 se fonde principalement sur une politique de mutualisation des économies, l'extension d'un marché plus grand avec la création d'une union monétaire. Il serait important de montrer l'impact des relations multilatérales avec les bailleurs de fonds internationaux, d'autre part (section 2).

Section 1/ La coordination des politiques publiques de la CEMAC

En 1994, les pays africains utilisant le franc comme monnaie ont créé des unions économiques et monétaires, en Afrique de l'Ouest avec UEMOA, puis celle de l'Afrique centrale, la CEMAC. Ces unions sont intervenues dans un contexte international caractérisé par l'éclosion de grands ensembles économiques, ainsi que par une crise économique et financière sans précédent marquée par la dévaluation⁷⁴¹.

Pour le cas de la CEMAC, la coordination des actions va s'élargir au-delà de la sphère économique, pour se transformer en communauté multidimensionnelle qui engage chaque État membre. Car, le processus d'intégration régional repose sur plusieurs objectifs à la fois politiques, économiques et sociaux⁷⁴². Le but de cette partie est de mettre en évidence le déplacement des objectifs des politiques économiques (paragraphe 1) vers la coordination des politiques budgétaires qui ont un impact direct sur la fonction publique (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ Les objectifs de la coopération politique et économique de la CEMAC

Le premier objectif de l'intégration régionale de la CEMAC est la mise en œuvre d'une coopération économique (A) ; nous verrons les instruments qui

⁷⁴¹ Fouda Owendi, Jean-Pierre « *La convergence des politiques économiques dans la zone franc : où en est-on 15 ans après* » Erudit, dans *Revue de l'actualité économique*, vol 85, n°3 du 3 septembre 2009, pp 263-358

⁷⁴² Laffiteau, Emilie, & Edi Serge Jean « *Les pays de la CEMAC convergent-ils ?* », STATECO, n°108, 2014

contribuent à la réalisation de cette vision. Ensuite, la création de plusieurs institutions dont nous montrerons l'évolution politique de la zone (B).

A/ La coopération économique de la zone CEMAC

Les Etats membres de la CEMAC ont fait le choix de mutualiser leur politique économique par la consolidation d'une union monétaire commune (1), qui est d'ailleurs le précurseur de la création de l'institution de la CEMAC. Puis, s'en est suivi le marché commun pour l'activité économique (2).

1) La consolidation monétaire de la zone CEMAC

La formation d'une union monétaire est un objectif primordial dans l'intégration économique régionale. Certains voient même en elle, le degré le plus élevé de l'intégration⁷⁴³. La CEMAC qui est un rassemblement de six Etats d'Afrique centrale⁷⁴⁴, s'est construite sur la nécessité de faire converger leurs économies respectives afin de proposer un marché collectif beaucoup plus important.

Calquée sur le modèle de CECA⁷⁴⁵ en Europe avec pour dénominateur commun le charbon et l'acier, la CEMAC s'est rassemblée autour du franc CFA, qui constitue pour ces Etats membres le dénominateur commun. En effet, il faut noter que « *les pays partageaient historiquement une monnaie commune selon les principes habituels inhérents aux unions monétaires auxquels s'ajoutent des particularités issues de la coopération monétaire entre la France et les pays concernés par les mécanismes du compte d'opérations* ⁷⁴⁶».

⁷⁴³ Gamadigbe V, Issifou Ismaël, Sembene Daouda et al « *Convergence budgétaire en Afrique : quel rôle pour les communautés économiques régionales* » Revue d'économie du développement, vol 26 n°3/ 2018 pp 5-31

⁷⁴⁴ Les six qui composent la CEMAC sont, la Centrafrique, la République du Congo, le Cameroun, le Gabon, la Guinée-équatoriale, et le Tchad

⁷⁴⁵ Voir le traité instituant la Communauté européenne de charbon et d'acier du 18 avril 1951 entre six pays européens dont la France, la Belgique, l'Italie, l'Allemagne, le Luxembourg et le Pays-Bas, ces pays ont été à l'origine de la création de l'Union européenne

⁷⁴⁶ Laffiteau, Emilie, & Edi Serge Jean « *Les pays de la CEMAC convergent-ils ?* », op cit.

Ainsi, par le fait de l'histoire et des réalités économiques propres à chacun de ces Etats dont la démographie est très disparate,⁷⁴⁷ ils n'avaient pas d'autres choix que celui de s'organiser pour construire un grand ensemble capable de conjuguer leurs efforts en matière économique. L'union monétaire existe donc bien avant la CEMAC qui n'est que le prolongement de cette vision. A travers l'UMAC⁷⁴⁸ qui est chargée de la dimension monétaire de l'intégration et l'UEAC pour les aspects de l'économie réelle⁷⁴⁹.

Les États membres ont confié la définition et la conduite de leur politique monétaire à la Banque des Etats de l'Afrique centrale dont l'objectif principal est de garantir la stabilité de la monnaie. La BEAC sans être préjudiciable de cet objectif, va donc apporter son soutien aux politiques économiques générales élaborées au sein des Etats membres de l'Union monétaire⁷⁵⁰. Aujourd'hui, l'union monétaire est au service de la politique budgétaire comme un instrument de gouvernance des Etats membres.

2) L'instauration du marché commun

Les pères fondateurs de la CEMAC ont mis en place une convention créant l'UEAC, « *afin d'établir en commun les conditions d'un développement économique et social harmonieux dans le cadre d'un marché ouvert et d'un environnement juridique approprié* »⁷⁵¹. Ladite convention vise à réguler le fonctionnement du marché commun de la zone avec l'ambition d'atteindre quatre objectifs : d'abord, renforcer la compétitivité des activités économiques et

⁷⁴⁷ Communauté de 55 854 718 habitants les deux pays les plus peuplés sont le Cameroun 27 millions et le Tchad 16 millions

⁷⁴⁸ Union Monétaire de l'Afrique centrale et Union économique de l'Afrique centrale prévues dans l'article 2 du traité révisé de 2008

⁷⁴⁹ Avom Désiré, Bobbo Amadou, et Mignamissi Dieudonné « *Renforcer l'efficacité de la convergence macroéconomique dans la CEMAC* » Revue d'économie du développement, vol 23, n°4 /2015, pp 43-81

⁷⁵⁰ Mbouombouo Mfossa, Patrick-Hervé, « *Gouvernance économique et stabilisation des chocs asymétriques : quel mécanisme pour une viabilité de la CEMAC ?* » 2015, hal-01213989, p 8

⁷⁵¹ Article 2 de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique centrale du 30 janvier 2009

financières. Au regard de l'actualité, cet objectif fonctionne normalement avec un secteur financier dynamique dont les réglementations internes prennent en compte les mesures régionales, c'est le cas du domaine bancaire avec une surveillance rigoureuse du régulateur régional⁷⁵². Ensuite, il y a la mise en convergence des politiques budgétaires nationales avec la politique monétaire commune qui est, de notre point de vue, une exigence totalement intenable, nous y reviendrons.

Puis la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Dans ce lot, seules les personnes ne circulent pas encore librement pour des raisons politiques et démographiques, car les pays faiblement peuplés craignent un envahissement des autres populations. Trois pays retiennent cependant la libre circulation des personnes⁷⁵³. Enfin, il y a l'instauration d'une coordination des politiques sectorielles nationales dans certains domaines comme l'agriculture, l'élevage, l'industrie ou le tourisme entre autres.

B/ L'intégration politique de la zone CEMAC

Le processus d'intégration régionale s'est naturellement construit sur la base de la monnaie commune, et des frontières partagées entre les Etats en Afrique centrale, mais ce processus a été facilité par une implication des chefs d'Etats et de gouvernement (1), et s'est affermi par des institutions régionales (2).

1) L'implication politique des dirigeants

Dans les textes constitutifs de la CEMAC, le traité instaure des organes de décision, qui sont au sein de la communauté à quatre échelons. Au sommet, il y a la Conférence des chefs d'Etats,⁷⁵⁴ qui détermine la politique de la communauté

⁷⁵² COBAC (commission bancaire de l'Afrique centrale)

⁷⁵³ Gabon, Guinée-équatoriale et Congo, qui sont des pays moins peuplés avec des potentialités économiques énormes.

⁷⁵⁴ Article 12 du Traité révisé de la Cemac de 2009

et oriente l'action du Conseil des ministres de l'UEAC et du Comité ministériel de l'UMAC.

La Conférence des chefs d'Etats dispose d'importants moyens pour mener à bien les objectifs de la sous-région, par exemple le pouvoir de nomination et de révocation des dirigeants des institutions communautaires. La Conférence des chefs d'Etats est l'organe de décision le plus important, suivi du Conseil des ministres de l'UEAC,⁷⁵⁵ qui regroupe les ministres des Etats membres chargés des finances, de l'intégration et des affaires économiques, ils disposent pour chaque Etat d'une voix lors des votes. Le Comité ministériel de l'UMAC assure la cohérence monétaire et la commission qui veille au respect des objectifs de la Communauté.

2) Les institutions de la CEMAC

Les institutions de la CEMAC se composent d'un parlement qui est élu au suffrage universel direct et dont la compétence principale est le contrôle démocratique des organes et institutions spécialisées de la CEMAC. Il participe au processus décisionnel de la Communauté⁷⁵⁶. On peut dire que le Parlement communautaire exerce des fonctions moins intenses que les parlements nationaux. Il exerce son contrôle sur l'activité de la commission, et fournit un rapport annuel. Le Parlement traite donc des aspects politiques de la commission.

Il existe aussi une Cour des comptes qui exerce le contrôle juridictionnel des comptes des comptables de la communauté et s'assure de la bonne gestion des ressources financières des institutions, organes et institutions spécialisées⁷⁵⁷. Contrairement au Parlement, la Cour des comptes a des prérogatives plus importantes sur les politiques budgétaires et financières au sein des Etats membres. En effet, elle dispose du mandat de vérification intraétatique et

⁷⁵⁵ Article 18,

⁷⁵⁶ Article 14 Convention régissant le parlement communautaire du 25 juin 2008

⁷⁵⁷ Article 3 de la Convention de la Cour des comptes communautaire du 30 juin 2009

communautaire des mouvements financiers d'une partie à l'autre, c'est ce que dispose l'article 33 de la convention sur la Cour. Ce mécanisme de vérification signifie la présence implicite d'une contrainte communautaire, c'est le cas lorsqu'un Etat bénéficie du concours financier de la CEMAC ou de ses institutions.

La CEMAC a invité les Etats membres à mettre en place dans le dispositif institutionnel interne des Cours des comptes. À cet effet la Directive n°01/1/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011, prévoit en son article 72 « *Le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations est assuré par une Cour des comptes qui doit être créée dans chaque Etat (...). Elle est l'institution supérieure de contrôle dans chaque Etat* ». La Cour juge simplement les comptes de l'administration pour vérifier si le comptable public a rempli la correction sa tâche comme l'a dit Desheemaeker.⁷⁵⁸

Paragraphe 2/ La coordination budgétaire de la CEMAC

La politique budgétaire régionale et la politique monétaire sont certainement les éléments d'intégration les plus aboutis. L'aboutissement de celles-ci repose sur l'influence des normes communautaires à travers l'adoption des critères de convergence communautaire (A) et d'une nomenclature comptable ayant une incidence directe sur la fonction publique (B).

A/ Les critères de convergences communautaires

Les critères de convergences communautaires de la CEMAC ont été construits sur le modèle du traité de Maastricht. Cette observation nous conduit à évoquer une transposition mimétique bornée (1), puisqu'ils ne seront pas respectés par les Etats (2).

⁷⁵⁸ Descheemaeker, C « Changer les procédures juridictionnelles de la Cour : une réforme attendue et de grande ampleur », *Gestion et Finances publiques*, n°10, octobre 2009, p 700

1) Les critères de convergences de la CEMAC

En zone CEMAC, tous les pays membres utilisant le CFA, ont fait le choix d'instaurer des critères de convergence. La mise en place de ces critères avait pour objectif d'apporter des réponses aux différents dysfonctionnements observés dans la gestion des finances publiques des Etats membres. Ces critères de convergence incluent des indicateurs de surveillance multilatérale,⁷⁵⁹ et des indicateurs complémentaires de convergences⁷⁶⁰ qui permettent de prendre en compte les bonnes pratiques de gouvernance impulsées par les dirigeants de la zone. Le premier des critères porte sur le solde budgétaire de base, qui prend en compte les recettes annuelles de l'Etat hors dons et les dépenses totales hors investissements financées par des appuis extérieurs. Ce critère est vertueux, dans la mesure où, il contraint l'État à compter, au maximum, sur ses fonds propres pour financer son fonctionnement. L'autre avantage est que ce ciblage peut permettre à un excédent budgétaire d'épurer tout ou partie de la dette publique⁷⁶¹. Pour y parvenir, chaque Etat doit fonctionner avec l'estimation d'un budget de base zéro, qui signifie « *effacer toute référence aux crédits de l'année précédente et de justifier chaque année l'ensemble des crédits nécessités par un programme* »⁷⁶².

Dans la réalité, il faut voir le respect du critère du solde de base budgétaire hors dons, comme un élément tendant à exercer un effet dépressif sur l'activité des économies de la CEMAC. Ce critère contraint les Etats à plus d'austérité, ce qui est difficile pour des économies fragiles, dont l'action de l'Etat est d'une

⁷⁵⁹ Ces indicateurs sont les conditions qui favorisent le respect des critères de convergence. On parle alors de critères de second rang dans le tableau de bord macroéconomique : les variables relatives à la production des biens et services, les variables sur les finances publiques et la dette, les variables sur la monnaie, les variables sur la balance de paiement, les indicateurs sociaux et d'intégration communautaires.

⁷⁶⁰ Il s'agit des indicateurs : le solde de base structurel au PIB qui doit être nul ou positif, le solde budgétaire hors pétrole hors PIB qui doit être positif ou nul, le solde budgétaire hors pétrole, en pourcentage du PIB hors pétrole doit être positif ou nul, et le taux d'inflation doit être inférieur ou égal à 3%.

⁷⁶¹ Avom Désiré, Bobbo Amadou, et Mignamissi Dieudonné « Renforcer l'efficacité de la convergence macroéconomique dans la CEMAC » op cit.

⁷⁶² Albert Jean-Luc « Finances publiques », p 385

nécessité majeure. Le deuxième critère est celui de la maîtrise de l'inflation dont le taux doit être inférieur ou égale à 3%.

La maîtrise des prix est un élément essentiel, elle est considérée comme la contrainte que les autorités monétaires s'imposent pour garantir la stabilité de la monnaie. Le troisième critère est celui de l'endettement qui ne doit pas excéder les 70% du PIB. L'objectif est de contenir le surendettement qui peut très vite s'avérer problématique pour les finances publiques. Là encore, ce critère est le bienvenu dans une zone aux régimes politiques autocratiques, dont les effets de corruption, le détournement des deniers publics, la gabegie sont des maladies infantiles des finances publiques africaines⁷⁶³.

Le quatrième critère renvoi à la non-accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs sur la gestion de la période courante. Ce critère, encore appelé critère structure, se situe dans le prolongement des efforts de restauration de la discipline budgétaire, pour respecter les exigences du FMI, parmi lesquelles, les gouvernements ne doivent plus utiliser l'ensemble de leurs ressources propres au paiement des salaires et traitement d'une administration publique, toujours pléthorique, malgré la réduction des effectifs initiée dans le cadre des politiques d'ajustement structurel.⁷⁶⁴

2) Les difficultés de l'application des contraintes

Comme en Europe, les critères de convergence ne sont pas des indicateurs qui garantissent des résultats infaillibles. Ils servent plutôt aux Etats d'inscrire les concepts de performance et d'efficacité dans la gestion des affaires publiques. Ces éléments indispensables à la stabilité budgétaire et des risques d'insolvabilité, ont été mis en place pour conduire chaque Etat de communauté à adopter des pratiques vertueuses. Cependant, le seul fait d'émettre des critères ne suffit à

⁷⁶³ Diarra Eloi, « *Pour un observatoire des finances publiques africaines* », Afrilex, p 2

⁷⁶⁴ Avom Désiré « *La coordination des politiques budgétaires dans une union monétaire : l'expérience de la CEMAC* » ? Revue Tiers Monde, vol 192, n°4/2007, pp 871-893

assainir les pratiques financières et budgétaires des Etats. La première difficulté est celle de l'absence de sanction assortie dans le cadre de non-respect des critères. L'absence de sanction rend inopérant le caractère contraignant des critères de convergence car, chaque État décidera selon ses réalités propres et prendra en compte tel critère au détriment de tel autre.

L'élément pris en compte est la perception des bailleurs de fonds multilatéraux pour qui ces critères servent à légitimer ou non la crédibilité d'un Etat à bénéficier d'un appui budgétaire. Autrement entre les Etats, il n'y a aucune exigence de respect mutuel. Par exemple, en 2014 alors que le taux requis de l'inflation doit se situer à moins de 3 %, plusieurs Etats l'ont dépassé⁷⁶⁵.

Le second écueil, « réside dans la difficulté à adapter les instruments utilisés aux objectifs définis, pour que, cette adaptation aille dans le sens d'une plus grande flexibilité de ces instruments »⁷⁶⁶. Le manque de souplesse dans le processus d'application des critères constitue une faiblesse, d'autant plus que certains pays de la zone connaissent une instabilité politique et sécuritaire depuis plusieurs années. Ces critères d'économies fortes et matures ont eu tout le mal à s'imposer. Par ce constat, les autorités communautaires ont préféré se concentrer sur des réformes profondes des cadres budgétaire et comptable de l'Etat, les seuls ayant une incidence directe sur la problématique de l'emploi public.

B/ La gouvernance budgétaire de la CEMAC et ses incidences sur la fonction publique au Gabon

⁷⁶⁵ Cette année il est constaté des tensions inflationnistes de toute la zone jusqu'à 3.3% donc au-delà du critère 3%. Des pays comme le Gabon étaient à 4.7%, quand la Centrafrique avait explosé le compteur avec 17.8% selon les statistiques de DGEFP du Gabon au tableau de bord de l'économie.

⁷⁶⁶ N'Kodia Claude, « Les pactes de convergence en zone franc : quels critères et quels objectifs en zone CEMAC ? », Revue française d'économie, vol 16, n°2 2011, pp 115-148

Une approche nouvelle de la gouvernance fait son entrée dans le champ de la gestion publique des Etats membres par une série de directives⁷⁶⁷, qui seront transposées au niveau national au travers d'importantes réformes sur la comptabilité publique, et les finances publiques. Car, il s'agit d'une nécessité de prendre des mesures plus efficaces pour promouvoir une convergence plus rapide, notamment en renforçant le dispositif de surveillance multilatérale⁷⁶⁸. D'abord, l'influence des normes de la CEMAC au sein de l'administration s'identifie par l'élaboration communautaire d'une nomenclature budgétaire (1), ensuite par la consécration du plafonnement budgétaire des emplois de l'Etat (2).

1) La nomenclature budgétaire et son impact au Gabon

Pour la seule année 2011, au cours d'une même rencontre, les autorités communautaires de la zone CEMAC vont adopter plusieurs directives⁷⁶⁹ dont celle portant sur la nomenclature budgétaire⁷⁷⁰, « *énonçant certains principes, et fixant plusieurs contraintes qui déterminent en partie les modalités de classement et de présentation des opérations budgétaires* ».

Ce texte sert d'instrument pour l'harmonisation du droit public financier, mais surtout, il permet à chaque État membre d'adopter une bonne gestion financière au sein des administrations, de conforter le rôle prépondérant du parlement en matière de lois de finances, tout en précisant les éléments constitutifs

⁷⁶⁷ Les directives au sein de la CEMAC sont des actes qui lient les Etats membres quant à l'objectif à atteindre, mais laisse à chaque Etat le choix des moyens et de la forme pour l'atteindre dans les délais fixés.

⁷⁶⁸ Rapport du FMI n°19/383 « CEMAC, Politiques communes à l'appui des programmes de réforme des pays membres », p 3

⁷⁶⁹ Les directives : (a) n° 01/1/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances, (b) n°2/08/ UEAC-CM-17 portant Règlement général sur la comptabilité publique, (c), n°04/11-UEAC-190-CM-22 portant nomenclature budgétaire de l'Etat, (d) n° 04/08-UEAC-190-CM-17 relative aux opérations financières de l'Etat, (e), n°5/08 UEAC-190-CM-17, relative au plan comptable de l'Etat

⁷⁷⁰ Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 portant nomenclature budgétaire du 19 novembre 2011

des recettes et des dépenses de l'État à travers une classification, sachant qu'il existe quatre titres pour les recettes alors qu'il y en a dix pour les dépenses⁷⁷¹.

Conséquemment, à travers la directive portant la nomenclature budgétaire, un État tel que le Gabon a été poussé vers la modernisation du cadre législatif des normes budgétaires à prendre en compte lors de l'élaboration de ses lois de finances. Allant dans ce sens, il s'agissait de passer d'un traditionnel budget de moyens à un budget de résultats, qui oblige les gestionnaires de crédits, les ministères dépeniers à mener une réflexion proactive sur leur propre action, et sur l'incidence budgétaire de leurs activités et actions⁷⁷². La nomenclature budgétaire a de ce fait un réel impact sur l'administration publique en ce qu'elle instaure un régime prévisible pour toutes les opérations financières de l'Etat. L'analyse des dépenses qui nous intéresse, s'est construite sur deux textes importants. D'une part la loi organique du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution budgétaire, qui est par ailleurs la loi de transposition de cette directive. D'autre part, un décret d'application portant nomenclature budgétaire de l'Etat⁷⁷³, va introduire une rectitude dans la gestion financière de l'administration.

Cependant, trois ans après l'adoption de la loi LOLFEB, le gouvernement mis à plat cette législation de « *bon sens* », à travers le système de la « *BOP* »⁷⁷⁴. Le gouvernement a estimé que ce « *système n'a pas pu prouver son efficacité dans le cadre de son application au sein de l'administration. Car, dans le contexte économique actuel, la dépense publique doit être maîtrisée et optimisée* »⁷⁷⁵. Le motif ayant conduit à la remise en cause de cette « *constitution financière* », pourrait ne pas être seulement lié à l'absence d'efficacité, mais aussi à l'absence

⁷⁷¹ La classification fonctionnelle des dépenses prévue dans l'article 10 de la directive ci-dessus

⁷⁷² Médé Nicaise, « Finances publiques-Espace UEMOA/UMOA » op cit 233

⁷⁷³ Décret n°0236/PR/MBCP du 21 avril 2016

⁷⁷⁴ Budgétisation par Objectif de Programme

⁷⁷⁵ Voir le communiqué final du Conseil des ministres du 17 mai 2018

de souplesse de cette nomenclature. En effet, l'administration ne pouvait plus respecter les exigences pointues du texte dans son application.

2) Le plafonnement budgétaire des emplois publics

La politique des plafonnements à la fois des emplois et des crédits de la dépense de personnel sont les contraintes les plus perceptibles auprès des fonctionnaires. Le plafonnement des emplois et des crédits de la masse salariale de l'État relève, « *du rôle originaire du parlement de protection des contribuables et de contrôle de la nécessité de la contribution publique reconnu à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* »⁷⁷⁶. Car, le Parlement doit fixer le taux du financement par les recettes fiscales des salaires des agents publics au sein des États. Selon les critères de convergence de la CEMAC, 35 % des recettes fiscales doivent servir aux dépenses de personnel.

La prise en compte des recettes fiscales se justifie parce qu'il s'agit de la source principale de l'État, celle dont il est sûr de pouvoir toujours disposer pour exercer ses prérogatives. On va donc dire que les ressources fiscales de l'État sont une source stable d'entrée financière, contrairement aux dons, legs et autres contributions. Ces dépenses englobent les traitements et salaires en espèces, les primes et indemnités, les cotisations sociales, les prestations sociales aux familles des agents etc. Pour le Gabon, la contrainte de plafonnement n'a jamais été atteinte, et cela, malgré toutes les mesures prises par les autorités.

En adoptant les orientations communautaires, il fallait donner naissance et consistance à la masse salariale de l'Etat et modifier la structure et la portée de l'encadrement budgétaire. A ce titre, la LOLFEB offrait de puissants leviers d'amélioration de la gestion des dépenses de personnel⁷⁷⁷. Plusieurs analyses

⁷⁷⁶ AMSELEK Paul, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Ve République » Revue de Droit Public, 1998, n°5/6 p 1448

⁷⁷⁷ Voir Mordacq Frank, « La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat » Collection Systèmes finances publiques, LGDJ, Paris 2006, p 50

montrent que cette exigence a encore du mal à être respectée, malgré une tendance baissière que nous avons pu observer.

Tableau du ratio de la masse salariale rapportée aux recettes fiscales

2017	2018	2019	2020	2021
95.1%	73.3%	50.7%	57.05%	47.50%

Bien qu'étant encore loin du compte, nous pouvons voir une volonté de rentrer dans les normes communautaires. Nonobstant le fait, que la nomenclature budgétaire ne sert plus que partiellement de guide de bonnes pratiques financières et budgétaires, l'Etat gabonais tient à garder certains éléments de projection à la performance budgétaire.

Par ailleurs, l'administration dans certains secteurs procède à des recrutements hors statut pour combler un déficit réel d'agent comme dans l'enseignement primaire, et secondaire. In fine, en prenant élément par élément, force est de constater qu'il y a des difficultés majeures à concilier les contraintes régionales et les réalités nationales. Dans la mesure où « *les finances publiques sont le nerf de la république* »⁷⁷⁸, l'excès de contraintes s'accommode difficilement avec l'Etat.

Section 2/ L'impact des bailleurs internationaux sur l'administration publique au Gabon

Faut-il considérer les indiscretions des instances financières internationales dans la transformation des administrations des Etats, comme une politique abstraite, ou ont-ils réellement un impact sur celles-ci ? De toute évidence, l'action des acteurs extérieurs peut sembler se décrire comme « *une chose qui*

⁷⁷⁸ Jean Bodin, cité par Buisson Jacques, dans « Finances publiques », Dalloz, 15^e édition, 2012 p 3

arrive fréquemment aux Nations unies. Les choses les plus concrètes deviennent ici des abstractions : le pain, la paix, les droits de la personne humaine ; les choses les plus solides se volatilisent et deviennent des mots, de l'air, une tournure de style, on en parle, on en parle, et à la fin, tout cela devient une abstraction, on peut passer la main à travers : il n'y a plus rien »⁷⁷⁹.

Selon cette approche, on peut donc considérer que les institutions financières internationales agissent indirectement sur la transformation de l'administration publique des Etats. En effet, sur ce plan, l'intervention des bailleurs de fonds internationaux semble-t-il, relève de l'abstrait du fait qu'elle s'intéresse d'abord aux éléments conceptuels (paragraphe 1). Ensuite, sa principale préoccupation concerne l'action sur le modèle économique de l'Etat (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ L'appréciation des éléments conceptuels

L'influence des acteurs financiers internationaux sur la fonction publique renvoie à une évaluation du modèle plus favorable à l'emploi qui se pratique au niveau international (A), contre le modèle carriériste jugé dispendieux (B).

A/ La conception internationale de la fonction publique

Au niveau international, la conception de la fonction publique diverge avec celle des Etats comme la France ou le Gabon. D'abord, il faut noter que la littérature sur une fonction publique internationale n'abonde pas, il y a plutôt une somme importante de travaux sur l'administration des institutions internationales et continentales, dont l'objet permet souvent d'appréhender le concept de fonctionnaire international.

⁷⁷⁹ Gary Romain « L'Homme à la colombe », Paris, Gallimard 1984, p 161, cité par Larhant Morgan, « Des principes budgétaires à géométrie variable », Les finances de l'ONU : ou la crise permanente, Presse de Sciences Po. 2016, pp 55-92

C'est pourquoi nous devons mettre en évidence la différence entre l'approche des organisations politiques de la fonction publique internationale (1), et la conception des instances financières internationales (2).

1) L'approche des instances politiques internationales

La fonction publique n'est pas un concept homogène au sein des instances internationales, et sa définition n'est pas assez affirmée⁷⁸⁰. Aussi, toutes les personnes qui travaillent pour ces institutions ne sont que des fonctionnaires internationaux, puisqu'il s'agit le plus souvent d'une appellation que l'on retrouve au sein des organisations internationales à caractère politique⁷⁸¹. Toutefois, il faut retenir qu'il s'agit d'un ensemble d'agents travaillant pour une institution intergouvernementale, le plus souvent conçue pour que les agents soient les plus représentatifs des Etats membres. Cette fonction publique est réputée pour son recrutement d'un personnel spécialement hautement qualifié, impartial, dévoué, honnête et expérimenté.

Par ailleurs, il faut prendre en considération que d'un point de vue conceptuel, les fonctions publiques internationales ont pour la plupart quitté le clivage de la fonction publique de carrière et d'emploi⁷⁸², puisque le seul intérêt qui compte c'est la coordination de leur action, car *« face à la progression de la mondialisation, on se rend compte aujourd'hui que pour beaucoup de questions de politiques publiques, l'action isolée des Etats ne suffit plus. Qu'il s'agisse des changements climatiques, de la pauvreté, du terrorisme [...] il faut une approche*

⁷⁸⁰ Plantey, Alain et Lorient, François « Fonction publique internationale : Organisations mondiales et européennes » Paris, CNRS éditions, 2005, pp 1-40 web. <http://books.openedition.org/editions-cnrs/8872>

⁷⁸¹ Il s'agit des agents qui exercent auprès des instances des Nations Unies, qui s'occupent des politiques liées à la sécurité, la santé, la pauvreté, l'éducation et la culture, mais pour la Commission européenne et la Commission africaine. lscs.un.org

⁷⁸² Georgakakis Didier « *Compter la fonction publique européenne. Piste et matériaux pour une histoire sociale et politique de la statistique du personnel des institutions européennes* » Histoire & mesure, n°2, 2020, pp 105-132

qui s'appuie sur un service public mondial »⁷⁸³ qui s'élève au-dessus des administrations étatiques.

Globalement, chaque organisation internationale détermine la doctrine du fonctionnement de son administration. Par exemple, l'Organisation des Nations Unies a fait le choix d'instaurer une fonction publique de carrière⁷⁸⁴ pour assurer son secrétariat. Elle a donc mise en œuvre un statut unique de la fonction publique internationale entre toutes les agences de l'ONU, avec pour principal objectif d'éliminer la concurrence pour le recrutement et de faciliter la mobilité entre les différents secteurs de l'ONU⁷⁸⁵. L'Union européenne est connue pour disposer d'une administration complexifiée et diversifiée, du fait de la prolifération d'agences créées par vagues pour répondre à des besoins spécifiques⁷⁸⁶, dont le modèle de fonction publique s'entremêle entre le système français qui a inspiré la rédaction de son statut, et des approches scandinave et anglaise, entraînant ainsi des divergences culturelles et historiques entre les deux conceptions⁷⁸⁷. Enfin, les instances politiques internationales n'ont pas l'intention d'influencer les Etats sur les modèles de fonction publique qu'il leur faut, puisqu'elles s'en inspirent souvent, contrairement aux instances financières.

2) L'approche des instances financières internationales

Les instances financières internationales qui traitent avec les Etats comme le Gabon sont nombreuses⁷⁸⁸, et celles-ci n'ont pas toutes le même impact sur l'organisation administrative de l'Etat.

⁷⁸³ Mau Tim A, « Les compétences en leadership pour un service public mondial » Revue internationale des sciences administratives, vol 83/ n°1, 2017, p 5

⁷⁸⁴ Avec la possibilité de faire carrière en évoluant au mérite au sein des instances onusiennes

⁷⁸⁵ Voir la présentation de l'international Civil Service Commission, organe crée en 1974 qui a la charge de la gestion des carrières, de la politique de recrutement, des statistiques des institutions onusiennes.

⁷⁸⁶ Chevalier, Jacques « Science administrative » op cit. p 103

⁷⁸⁷ Georgakakis Didier « *Compter la fonction publique européenne. Piste et matériaux pour une histoire sociale et politique de la statistique du personnel des institutions européennes* » op cit.

⁷⁸⁸ Le Gabon dans sa politique d'endettement multiplie les organismes emprunteurs : BM, FMI, BAD, BIRD, AFD, BI, BDEAC etc.

Car, lorsqu'il s'agit de conseiller l'Etat dans sa politique d'emploi public, certaines institutions internationales prônent pour une fonction publique beaucoup plus resserrée en termes d'effectifs et de champ d'intervention⁷⁸⁹, c'est ainsi que dans leurs préconisations, la Banque mondiale incite par exemple, à contractualiser les agents au lieu de les titulariser. Cette perception tranche avec la doctrine carriériste de la fonction publique gabonaise. Et si les autorités n'accèdent pas encore à cette demande, il est difficilement acquis que cette position pourra tenir longtemps, notamment à cause des pressions faites sur le gouvernement, à travers le conditionnement de l'appui budgétaire à la mise en œuvre préalable des réformes voulues par ces instances financières, parfois au détriment des priorités nationales, surtout auprès de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international.

B/ Le système carriériste jugé dispendieux

Lorsque l'on émet la critique du système de la fonction publique de carrière, c'est toujours pour dénoncer le statut qui le permet au détriment du contrat qui favorise la fonction publique d'emploi. Ce statut ne donne pas nécessairement le droit à une perspective d'évolution de carrière. En fait la critique du modèle carriériste repose sur le caractère stable et permanent qu'il procure aux fonctionnaires.

Jusqu'à présent, il n'avait pas été démontré le caractère dispendieux de la fonction publique de carrière, ce système estime-t-on à tort ou à raison, est celui de la sécurité de l'emploi à vie. Dans l'analyse, on pouvait entrevoir une présomption dépensière dans le système de carrière, sans pourtant le démontrer clairement. Dans son rapport, la Banque mondiale va établir un lien étroit entre la hausse de titularisation des agents contractuels et l'augmentation de la dépense de personnel, car elle estime que « *la réduction nette des travailleurs contractuels et*

⁷⁸⁹ Voir le Rapport de la Banque Mondiale du 19 mai 2019, « Revue des dépenses publiques au Gabon : pour améliorer la qualité de la dépense publique, pour favoriser une croissance inclusive », p 64

l'augmentation des employés permanents a provoqué une hausse de la masse salariale, mais n'a pas influencé l'emploi total de la fonction publique, étant donné que les travailleurs contractuels sont déjà inclus dans les chiffres de l'emploi du secteur public »⁷⁹⁰.

Ce constat qui présente une situation quasi-mécanique entre deux situations professionnelles des agents publics peine à convaincre, lorsque l'on sait pertinemment que la loi ne distingue pas, au niveau de la rémunération,⁷⁹¹ les agents contractuels des agents permanents. Car il est difficilement justifiable que la titularisation des anciens contractuels puisse engendrer un effet pervers sur les finances publiques, ce d'autant plus que la titularisation ne signifie ni promotion, ni avancement, contrairement aux régularisations administratives, qui veulent dire intégration nouvelle, qui permettent de fait une évolution significative et identifiable des finances publiques⁷⁹².

La titularisation n'est censée n'avoir qu'une incidence administration sur la situation professionnelle de l'agent public. Les agents titularisés n'ont pas changé de grade, puisque la loi ne reconnaît pas explicitement une évolution de carrière aux agents contractuels. Cela veut dire qu'en titularisant un agent qui était auparavant contractuel, celui-ci commence son intégration au niveau qu'il avait avant, afin que l'incidence financière de changement ne se fasse *ipso facto*, sur le budget de l'administration. Si les institutions financières internationales peuvent transiger avec ce débat conceptuel, elles influencent les réformes économiques de l'Etat.

Paragraphe 2/ L'influence sur le modèle économique de l'État

⁷⁹⁰ *Idem*

⁷⁹¹ L'article 78 du statut de la fonction de 2005

⁷⁹² En 2020, les dépenses en personnel se sont accrues du fait d'une régularisation et des recrutements dans les secteurs prioritaires avec une hausse salariale de 2.9 milliards de FCFA voir TBE 2020, p 118

Face aux difficultés budgétaires et financières de l'État gabonais, les institutions financières internationales auprès desquelles il est fait recours, recommandent aux autorités gabonaises de manière récurrente, de transformer le modèle économique. Il s'agit le plus souvent de préconiser le passage du système de l'Etat providence (A) à l'Etat régulateur (B), dont le premier est un système qui entretiendrait des dépenses publiques sociales importantes auxquelles n'échappe pas la fonction publique, tandis que l'autre les réduirait.

A) Préconiser la fin de l'Etat providence

En analysant les recommandations des banques internationales auprès de qui les États empruntent des fonds au titre de l'investissement ou sollicitent de rallonges budgétaires, les préconisations à sortir du système de l'Etat providence reviennent le plus souvent. Sans étudier le concept en profondeur dans cette étude, nous l'aborderons par rapport au discours pourfendeur de l'Etat providence (1), avec les conséquences induites, notamment sur la dilapidation des deniers publics pour le financement social improductif (2).

1) L'Etat-providence pourfendu

L'Etat-providence n'est pas un concept facile à définir, mais c'est à travers le comportement de l'Etat, notamment dans les sphères économiques et sociale, que l'on peut l'identifier⁷⁹³.

En d'autres termes, l'Etat-providence est celui dans lequel on peut observer une intervention directe de l'Etat dans les domaines économiques et sociaux. Cela se traduit, par « *un ensemble de mesures ayant pour but de redistribuer les richesses et de prendre en charge différents risques sociaux comme la maladie, l'indigence, la vieillesse, l'emploi ou la famille* »⁷⁹⁴. En fait, ce qui fait retoquer

⁷⁹³ L'Etat providence s'identifie à travers la doctrine distributive des pouvoirs publics par les prestations sociales et par le niveau de solidarité d'une nation envers ses habitants.

⁷⁹⁴ Lefèbre, Mathieu, et Pestieau Pierre « *L'Etat-providence : Défense et illustration* », Presses Universitaires de France, 2017, pp 7-14

ce modèle auprès des partenaires financiers du Gabon, c'est l'omniprésence de l'Etat dans la vie sociale nationale⁷⁹⁵.

Au niveau international, l'Etat providence est perçu comme un système qui aggrave la situation des finances publiques des Etats, puisqu'en redistribuant par les prestations sociales, l'Etat ne s'assure pas nécessairement une contrepartie fiscale, pour rehausser ses recettes budgétaires.

Chaque fois, il se pose le dilemme, entre la perpétuation de ce modèle économique qui protège les faibles contre les fractures sociales, ou celui de se concentrer sur des politiques de rigueur budgétaire. Ce débat ne peut pas trouver un début de solution dans un écosystème encore marqué par plusieurs difficultés structurelles, financières, d'une économie rentière, où le poids de l'informel résiste encore au bon sens.

Nous revendiquons une présence importante de l'intervention de l'Etat, surtout dans les domaines sociaux, en défendant « *l'idée que le rôle de l'Etat providence n'a sans doute jamais été aussi important qu'aujourd'hui, même si cela implique qu'il se renouvelle pour relever le défi que présentent les diverses fractures sociales* »⁷⁹⁶.

2) La justification du discours pourfendeur de l'État providence

Ce qui justifie la critique contre le modèle social de l'Etat providence, c'est le poids qu'il représente dans le PIB de chaque Etat. En France par exemple, on l'estime à 30 % du PIB⁷⁹⁷, alors qu'il se situe à 28 % en moyenne au Gabon selon la Banque mondiale. Face à ce chiffre, en prenant les dépenses liées à l'encours

⁷⁹⁵ Chevalier Jacques, « *L'Etat régulateur* », Revue française d'administration publique, 2004, vol 111, n° 03, pp 473-782

⁷⁹⁶ Lefèbvre, Mathieu, et Pestieau Pierre « *Faut-il désespérer de l'Etat providence ?* », dans Risques, n°114, juin 2018, p 151

⁷⁹⁷ *Ibid.*

de la dette, les institutions financières préconisent de réduire l'interventionnisme de l'Etat notamment sur le plan économique.

En effet, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, les effectifs de la fonction publique gabonaise ne s'expliquent pas en termes de nécessité professionnelle ou managériale mais parce qu'ils permettent d'atténuer le phénomène social du chômage. Donc, dans la perspective de redistribution de la richesse, la rémunération des agents publics sert de variable d'ajustement sociale. L'administration gabonaise absorbe la moitié du PIB, ce qui est énorme et, 20 % participent aux dépenses de santé, de l'éducation et de prestations sociales⁷⁹⁸.

D'ailleurs en période de crise sanitaire, les bailleurs de fonds n'ont pas eu d'autres choix que d'assouplir les restrictions budgétaires, même temporairement, préconisant que « *la priorité immédiate est de préserver des vies, et des moyens de subsistances, mais une fois que la pandémie s'estompera, il faudra reprendre l'assainissement des finances publiques pour promouvoir la croissance et renforcer la viabilité de la dette*⁷⁹⁹ ». De notre point de vue, les dépenses sociales, notamment lorsqu'il s'agit de la santé des populations devraient être imprescriptibles dans les programmes d'ajustement.

B) Promouvoir l'Etat régulateur

Si l'Etat providence est par essence un modèle expansif dans le champ social et économique, l'Etat régulateur se voudrait plus restrictif à cet effet. Au plus fort des différentes crises connues par le Gabon, surtout lorsqu'elles ont un lien avec les finances publiques, les autorités politiques ont souvent été poussées vers le retrait de l'Etat au sein des certaines entreprises publiques (1), ou encore qu'il fallût dissoudre ou fusionner certaines administrations publiques (2).

⁷⁹⁸ Voir le Rapport de la Banque Mondiale du 19 mai 2019, « Revue des dépenses publiques au Gabon : pour améliorer la qualité de la dépense publique, pour favoriser une croissance inclusive », p 53

⁷⁹⁹ Rapport du FMI d'août 2021, « Demande d'accord prolongé de 3 ans au titre de la facilité élargie de crédit par le Gabon », p 11

1) L'État régulateur par les privatisations

Les analyses qui portent sur la globalisation, la mondialisation ou l'internationalisation des économies commandent une évolution des moyens d'intervention de l'Etat dans l'économie. Il s'agit du « *retrait de l'Etat* »⁸⁰⁰. Ce que les institutions financières internationales souhaitent, c'est une présence modeste de l'État dans le jeu économique, c'est-à-dire qu'il se réduise à réguler le marché économique en mettant en place des règles de concurrence entre les entreprises, et qu'il se contente de percevoir des impôts sur les personnes physiques et morales de droit privé. L'Etat régulateur est celui qui romprait avec l'interventionnisme et le dirigisme de l'Etat-providence⁸⁰¹. L'Etat régulateur, c'est en quelque sorte « *le pouvoir de ne pas toujours tout pouvoir* »⁸⁰², c'est aussi ce discours qui consiste à dire, que l'Etat n'est pas forcément un bon « *businessman* », pour détenir et bien gérer ses entreprises publiques. Pour que l'Etat intervienne moins dans l'économie, mais surtout pour qu'il puisse accroître les possibilités de recettes fiscales, dans le début des années 2000, il lui a été conseillé de céder sous pavillon privé plusieurs entreprises nationales.

Ce fut le cas de l'OPT devenu Gabon Télécom dans le domaine de la poste et télécommunications en 2006 pour un montant de 6 milliards, racheté par Maroc télécom. Cette privatisation a été douloureuse pour les Gabonais à double titre, d'abord parce qu'un domaine de souveraineté passait sous contrôle d'un autre État, mais aussi parce que le montant de la transaction était dérisoire. Ensuite, s'en est suivi la vente du chemin de fer de la SETRAG au groupe français Eramet⁸⁰³. Dans l'ensemble, c'est sous les injonctions des bailleurs que ces opérations de

⁸⁰⁰ S. Strange, "The Retreat of the State: Diffusion of power in the World Economy" Cambridge University Press, 1996

⁸⁰¹ Chevalier Jacques « L'Etat régulateur » op cit.

⁸⁰² Martimort, David « l'Etat régulateur : le pouvoir de ne pas toujours pouvoir », Pouvoirs, vol 177, n°2, 2021 pp 95-108

⁸⁰³ Eramet est la société française qui exploite le minerai de manganèse au Gabon, sous le nom de la Comilog (Compagnie minière de l'Ogooué) qui détient aussi la société qui exploite le chemin de fer, en transport de biens et des personnes

vente ont souvent eu lieu. L'État, pouvait-il faire autrement ? La réponse est affirmative à la condition d'une bonne gestion à la fois des finances publiques et des entreprises publiques.

2) L'Etat régulateur par les fusions des administrations

Le constat de la rareté des ressources financières de l'Etat conduit à réduire la voilure des entités administratives. En effet, nous l'avons déjà dit, l'administration gabonaise pouvait rapidement se trouver dans une logique répétitive de compétence, avec des incidences financières importantes. L'État régulateur est celui qui est censé conduire efficacement des politiques de rationalisation des finances publiques, notamment en ce qui concerne la masse salariale.

Dans cette perspective, le FMI a soumis l'exigence d'établir une liste des administrations à fermer avant d'accorder son aide budgétaire dans la perspective 2021-2023, parce que cette démarche participerait à rationaliser les dépenses non-prioritaires, ce qui serait un pas dans le sens de l'amélioration des finances publiques⁸⁰⁴.

Cette exigence avait déjà été émise en 2017 dans le PRE⁸⁰⁵, ce qui va aboutir à plusieurs suppressions des agences comme nous l'avons signifié, et l'exemple le plus frappant fut la suppression du FNAS⁸⁰⁶. Au titre de fusion, deux directions majeures dans la chaîne de la conception et de la mise œuvre de la politique budgétaire de l'Etat seront fusionnées en une seule administration. Il s'agit de la direction générale du budget et celle des marchés publics, elles vont se regrouper au sein de la DGBFIP⁸⁰⁷.

⁸⁰⁴ Rapport du FMI 2021 sur le Gabon, op cit p 12.

⁸⁰⁵ Plan de relance économique

⁸⁰⁶ Fonds national d'aide sociale créée en 2012 par le décret 252 du 19 juin 2012 portant organisation du régime de mise en œuvre de l'aide sociale et de la protection de la famille.

⁸⁰⁷ Direction générale du budget et des finances publiques, créée par décret depuis février 2020

Le FMI souhaitait aussi une fusion entre la direction générale des impôts et celle des douanes. Cette demande n'a pas eu une suite favorable de la part des autorités, sans doute pour permettre une autonomie d'action entre les deux entités. De toute évidence, certaines recommandations sont difficiles à mettre en œuvre par les pouvoirs publics, même quand elles procèdent de bonnes intentions.

Conclusion du chapitre VII

Ce chapitre nous a permis d'évoquer les différents aspects qui participent à la prise en compte globale des réformes de la fonction publique. Dans cette étude le croisement des données budgétaires et des éléments conceptuels, nous permet de constater qu'il est désormais difficile, voire impossible de repenser la fonction publique sans tenir compte des réalités au-delà de l'Etat. D'ailleurs, la question des finances et de l'organisation administrative n'est ni nouvelle, ni spécifique au Gabon⁸⁰⁸. En mettant en œuvre l'influence des mécanismes de surveillances multilatérales, l'enjeu était de montrer qu'il existe deux stades de coopérations au sein desquelles le Gabon doit pouvoir composer afin de conduire ses politiques publiques.

D'abord, il fallait parler de la coordination des politiques publiques de la CEMAC, qui établit des objectifs permettant d'atteindre la performance et l'efficacité budgétaires. A ce titre, nous avons exposé l'état de la situation du Gabon par rapport au respect des critères économiques de convergence édictés dans les textes communautaires. Il ressort, qu'il y a encore du chemin à faire pour atteindre la barre des 35% des recettes fiscales à consacrer pour les dépenses de personnel, même s'il faut saluer une tendance baissière de ce taux qui passe de 95 % en 2017 à 47.5 % soit une diminution de moitié.

Ensuite, il nous fallait mettre en évidence l'impact des bailleurs de fonds sur l'administration gabonaise par l'influence du modèle économique de l'Etat, l'incitant à plus de réformes. Nous avons vu que les deux principaux bailleurs de fonds,⁸⁰⁹ conditionnent parfois leur appui budgétaire au respect des

⁸⁰⁸ Ndong Sima Raymond, « Quel renouveau pour le Gabon », op cit p 127

⁸⁰⁹ Le FMI & la BM ont des observations qui impactent l'administration gabonaise

recommandations qu'ils émettent. Cette observation est soutenue, par « *une littérature contemporaine sur l'aide étrangère, qui examine non seulement ce qui influence l'efficacité de l'aide et quels pays en bénéficient, mais aussi la façon dont l'aide est déterminée, structurée et, dans une moindre mesure, mise en œuvre. La Banque mondiale s'est rendue compte que l'efficacité de l'aide augmentait lorsque les pays bénéficiaires avaient mis en place des politiques efficaces* »⁸¹⁰.

⁸¹⁰ Maloney Kimberly « L'administration publique et la gouvernance : analyse au niveau de l'aide offert par la Banque mondiale » *Revue internationale des sciences administratives*, vol 75, n°4, 2009, pp 669-690

Chapitre VIII/ L'administration gabonaise face aux défis de la dette et la corruption

« Depuis vingt ans, les pays sont de plus en plus nombreux à se tourner vers les marchés financiers pour financer leurs déficits. Cette tendance a emmené certains à renforcer la transparence de leur situation financière. Ils sont, en effet, tenus de fournir aux agences de notation, aux placeurs et aux organes de supervision du marché des valeurs mobilières des données considérables sur leur endettement. Malgré les nombreux pays qui ont mis en place une législation visant à améliorer leur transparence financière, il apparaît que certains essaient encore de cacher des informations »⁸¹¹

« Si tu dois 100 000 dollars à la banque, elle te tient. Si tu lui dois 100 millions, tu la tiens. »⁸¹²

⁸¹¹ Benito Bernardino, Guillamon Maria-Dolores, Bastida Francisco « *La transparence budgétaire et le coût de la dette souveraine* », Revue internationale des sciences administratives, vol 83, n°1, 2017, p 111

⁸¹² Proverbe américain, Cité par David GRAEBER dans « Dette : 5000 ans d'histoire », p 7, qui explique la complexité d'appréciation de la dette selon le niveau d'endettement pour l'emprunter.

« L'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale réalisent des dépenses qu'ils financent par des recettes fiscales directes ou indirectes. Le financement de l'écart entre dépenses et recettes (qu'on appelle déficit public) sera possible après émission des titres financiers, bien souvent obligatoires, par l'État, ou par des prêts consentis aux administrations publiques [...] ces prêts constituent la dette publique »⁸¹³.

La situation financière et administrative de l'Etat gabonais n'est pas optimale, elle pourrait cependant changer, à condition que les pouvoirs publics choisissent d'engager des transformations vitales, afin de permettre la viabilité de l'Etat et de ses services publics. En effet, si l'on devait prendre l'exemple d'une famille, la fonction publique pourrait être perçue comme le fruit des entrailles du couple Etat et finances publiques. Car, vu les liens qu'ils entretiennent, la fonction publique d'un pays n'est que ce que l'Etat et les finances publiques lui permettront d'être.

A partir du moment où les finances publiques se dégradent,⁸¹⁴ il est impérieux pour l'Etat d'apporter des solutions drastiques, en s'attaquant à deux phénomènes qui menacent aujourd'hui et pour l'avenir les équilibres sociaux et économiques de la nation : la progression vertigineuse de la dette publique gabonaise et la corruption. L'action publique gabonaise doit pouvoir inscrire aux priorités nationales, la lutte contre l'endettement systématique et la corruption,

⁸¹³ CREEL Jérôme, « Dette publique : approche économique », Finances publique, Dictionnaire encyclopédique, 2^e édition sous la direction de Gilbert ORSONI, Economica 2017, PU Aix-Marseille p 313

⁸¹⁴ Seguin Philippe, « La dégradation des finances publiques et ses remèdes », Revue française de droit administratif, n°1, 2010, pp 193-199

car, il faut mettre en place selon le proverbe latin « *Extremis malis extrema remedia* »⁸¹⁵. En effet, après avoir essayé à plusieurs reprises les mécanismes de gestion financière par la performance,⁸¹⁶ ces différentes tentatives n'ont pas encore produit des preuves. On peut alors se poser la question de savoir, si une fonction publique, qui est prise dans ce tournant laborieux, peut-elle aujourd'hui ou à l'avenir, tenir les objectifs de performance, c'est-à-dire, « *d'efficience et d'efficacité de la dépense publique, de qualité de service rendu aux usagers ? Pourrait-elle également garantir l'efficacité socio-économique qui indique l'impact de l'administration sur l'environnement économique, social, écologique, sanitaire ou encore culturel* »⁸¹⁷ ?

A ces questionnements, nous estimons qu'il est possible pour l'administration de continuer à satisfaire ses engagements, à travers une politique qui choisit de rationaliser son endettement (section 1), et dans le même temps en luttant avec acharnement contre la corruption (section 2) qui a déjà montré ses préjudices sur les finances et l'économie de la Nation.

Section 1/ Rationaliser la dette publique gabonaise

Toutes les études montrent que le niveau de l'endettement public de l'État gabonais devient inquiétant. La baisse de la notation des agences internationales confirme cet état de fait, faisant ainsi de cette dette publique une question majeure au Gabon. En effet, l'affectation des ressources de l'État provenant elles-mêmes essentiellement de l'impôt, et la marge de manœuvre existante pour cette

⁸¹⁵ « *Aux grands maux les grands remèdes* », dans la situation budgétaire et financière actuelle au Gabon, perpétuer l'endettement et ne pas agir concrètement dans la lutte contre la corruption, reviendrait à entretenir les échecs des différentes réformes de l'administration, mais aussi compromettrait l'avenir du pays.

⁸¹⁶ Guillaume Henri, Dureau Guillaume, & Silvent Franck « *Gestion publique : Etat et la performance* », Paris, Presses Sciences po et Dalloz, p 272

⁸¹⁷ Lapin, Jim. « *Performance et fonction publique de l'Etat : les récentes réformes* », Revue française d'administration publique, vol. 131, no. 3, 2009, pp, 601-614.

affectation, sont intimement liées au poids des charges de la dette⁸¹⁸. S'il est souvent évident d'identifier la charge budgétaire et financière de la dette publique, il n'existe que très peu d'études au niveau gabonais qui permettent de l'analyser autrement.

En nous focalisant sur la dette publique, il s'agit pour nous d'en saisir les contours, par l'identification des trois critères émis par Jean-Yves Grenier⁸¹⁹ : c'est-à-dire, qu'elle doit être publique, elle doit provenir des institutions publiques, et on doit la distinguer de celles des autorités politiques elles-mêmes. Ensuite, elle doit s'inscrire dans le processus de continuité de remboursement. Cela veut dire que même s'il advient un changement de régime ou de gouvernement, l'Etat doit continuer le remboursement de la dette contractée. Enfin, la dette doit être notoire, c'est-à-dire publique, donc faire l'objet de publicité. On ne peut pas la garder secrète. Cette dette est dite non-négociable, puisque contractée par les collectivités territoriales, les établissements publics et autres correspondants du Trésor.⁸²⁰ C'est pourquoi, il est intéressant de traiter cette question sous d'autres acceptions, notamment à travers ses aspects politique et juridique (paragraphe 1), avant de l'analyser économiquement (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ Les acceptions politiques et juridiques de la dette

La mise en finance de la dette publique entraîne également des transformations majeures de l'administration,⁸²¹ ce qui fait dire qu'elle est à

⁸¹⁸ Delvaux, Yves « La dette publique », Courrier hebdomadaire du CRISP, vol 1291-1292, n°26-27, 1990 p 1

⁸¹⁹ Grenier Jean-Yves, « *La dette dans l'histoire* », Comité pour l'histoire économique et financière de la France, (CHEEF), 2006, pp, 2 à 7.

⁸²⁰ DUSSART, Vincent. « *L'inévitable continuité de la dette publique* In : *La (dis) continuité en Droit* [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2014 (généré le 13 mars 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/putc/778>>. ISBN : 9782379280320. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.putc.778>.

⁸²¹ « *Les administrations publiques à l'épreuve de leur dette* », Sous la direction de Jean-François Boudet, et Caroline Lequesne Roth, Mare et Martin, 2019, Droit public, p 95

considérer d'une part sur sa dimension politique (A) et sur sa dimension juridique d'autre part (B).

A/ La prise en compte de la dimension politique de la dette

Analyser la dette n'est pas facile, parce qu'elle est par nature, une notion polysémique⁸²², mais nous faisons le choix de l'étudier dans le sens où elle évoque l'ensemble des sommes d'argent empruntées par l'État pour financer l'administration. Plus explicitement, la dette publique est un engagement contractuel de paiement d'une somme d'argent par une personne publique. Au sens du Traité de Maastricht, c'est l'ensemble des dettes des administrations publiques, avec pour contrainte faite à chaque État membre de ne pas dépasser 60 % de son PIB⁸²³. Pourtant, ce qu'il faut savoir, c'est que la dette publique peut ou non limiter les capacités de la stabilité politique d'un État.⁸²⁴ La considération politique de la dette passe nécessairement à travers la prise en compte de la perception idéologique de celle-ci (2), qui trouve ses racines dans la dimension morale (1).

1) La dette : d'abord une question morale

*« Le vocabulaire de la dette appartient à tout un registre économique très présent dans la Bible : on achète, on vend, on doit emprunter parfois, verser des intérêts, contracter peut-être des dettes qu'il faudra payer, au besoin par sa propre personne réduite en esclave, ou celles de ses enfants »*⁸²⁵. Le regard moral de la dette conduit à voir la dette comme étant une faute, comme une défaillance qui trouve une justification à la fois dans la philosophie et dans la religion.

⁸²² Sarthou-Lajus, Nathalie « *L'éthique de la dette* », Presses Universitaires de France, 1991, p 95

⁸²³ Boudet, Jean-François « *Dette publique* », Nicolas Kada, Edition Dictionnaire d'administration publique, Presses universitaires de Grenoble, 2014, p 150, renvoyant au TUE, du 7 février 1992, dans le Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

⁸²⁴ Villieu Patrick « *Quel objectif pour la dette publique à moyen terme ?* », Revue d'économie financière, 2011/3, n° 3, pp 79-98.

⁸²⁵ Lefebvre, Philippe, « *Dettes et débiteurs, ces mots si chers-Parcours bibliques* », Dans *Communio* 2018/2 n°256, p 25

En effet, chez Nietzsche, le concept moral de faute, tire son origine de l'idée toute matérielle de la dette⁸²⁶, ce qui génère une aliénation, car « *pendant des millénaires, s'endetter a donc signifié risquer de perdre sa liberté pour un temps ou à jamais* »⁸²⁷. La Bible aussi de son côté confère à la dette ce caractère aliénant, à travers les écrits du sage, « *Le riche domine sur les pauvres, et celui qui emprunte est l'esclave de celui qui prête* »⁸²⁸. En tenant compte de l'acception morale, il est souhaitable pour tout individu ou pour tout Etat d'éviter les dettes, qui conduisent l'emprunteur dans une situation de dépendance. Pour un État comme le Gabon, le risque lié à la dette, c'est de se mettre facilement dans une situation où, « *cette dépendance, peut déterminer un rapport de pouvoir contraignant ou exprimer un attachement amoureux libérateur. Dans tous les cas, la dette remet en question le principe de suffisance du sujet, et son autonomie* »⁸²⁹. A travers la considération morale, la dette renvoie à une pratique contestable, tant pour un individu, que pour une communauté. Il y a pour ceux qui défendent cette approche, une vision puritaine de la gestion financière.

2) La dette : une question idéologique

L'idéologie renvoie à l'ensemble d'idées et de discours a priori plausibles visant à décrire comment devrait se structurer la société⁸³⁰. Ici, la société moderne est endettée. L'acception selon laquelle la dette doit être étudiée dans sa dimension politique, est sans doute à rechercher dans son fondement idéologique.

En France, « *les chiffres alarmants qu'administrations, agences, experts et médias interposés répètent depuis quarante années montrent un manque évident de sagesse collective, puisque l'on considère que le niveau d'endettement est*

⁸²⁶ Nietzsche, « *La généalogie de la morale* », 2^e dissertation, § 4

⁸²⁷ Tricaud François, « *L'accusation : Recherche sur les figures de l'agression éthique* », Edition Dalles, p 121

⁸²⁸ Proverbes 22 verset 17 de la Bible, ici comme dans d'autres sources bibliques, la dette est décriée parce qu'elle entretient un rapport inégalitaire entre les parties débitrice et créancière

⁸²⁹ Sarthou-Lajus, Nathalie, « *L'éthique de la dette* », op cit. p 96

⁸³⁰ Piketty, Thomas « *Capital et idéologie* », Seuil, 2019 p16

colossal »⁸³¹, ce que l'on peut retenir, c'est l'existence d'une unanimité de constat sur le niveau de la dette publique, qu'il s'agisse de la droite ou de la gauche. Cependant, la divergence idéologique intervient quand il s'agit de l'approche justificatrice de celle-ci. Car, pour la droite dans son discours politique, la dette est perçue comme un facteur compromettant de la liberté. Cette position reprend la vision morale de la dette, c'est-à-dire, qu'elle est mauvaise, dans la mesure, où elle « *représente la richesse financière nette du secteur privé* »⁸³². Il y a donc cette idée à droite, qui veuille défendre que ce soit par une bonne gestion, plus rigoureuse, et par un management souple du secteur privé qui permet à celui-ci d'être à « *flot* » financièrement. L'État devrait donc se réformer pour adopter les mêmes réflexes, et s'en sortir budgétairement.

Enfin, pour la droite, la dette publique est assimilable à tout ce qui représente le passif de l'État,⁸³³ et ne doit pas se transmettre aux générations futures. François Bonneville, relève qu'au moment de la Révolution, « *la dette n'est pas pensée comme étant seulement une dette financière, elle irrigue toute la société et elle est d'abord politique* »⁸³⁴, ce qui fait dire à Pierre Rosanvallon que « *les révolutionnaires estiment par exemple que le secours aux indigents est une dette nationale* »⁸³⁵, comprenons ainsi que seul l'objectif de financement des besoins sociaux oblige l'État à s'endetter, donc la dette est vertueuse par son utilité sociale.

En revanche, pour certains à gauche, peu importe auprès de qui l'État emprunte. Car, « *les dettes d'un État sont des dettes de la main droite à la main*

⁸³¹ Boudet, Jean-François « *Dette publique* », op cit. p 150

⁸³² Modern Monetary Theory « *Annuler la dette publique fait-il sens ?* » (MMT France, le 28 septembre 2020)

⁸³³ *Ibidem*

⁸³⁴ Bonneville, François « *(Dé)politiser* », Gestion & Finances publiques, vol 2, n°2, pp 46-53

⁸³⁵ Rosanvallon, Pierre « *L'État en France : de 1789 à nos jours* », Paris, Editions Seuil, Coll., « Points Histoire », 1990, p 152

gauche »⁸³⁶, cette tendance est celle qui se trouve auprès de la gauche radicale. Pour la gauche sociale-libérale, la dette publique « ôte les revenus véritables de l'État à ceux qui ont de l'activité et de l'industrie, pour les transporter aux gens oisifs : c'est-à-dire qu'on donne des commodités pour travailler à ceux qui ne travaillent point, et des difficultés pour travailler à ceux qui travaillent »⁸³⁷, de ce point de vue la dette n'a rien de vertueux, surtout s'il ne faut pas prendre en considération la personne et la nature du créancier. Cette erreur est aussi prise en compte dans l'analyse de Karl Marx, pour qui « prêter à la puissance publique offre plus qu'un droit de regard sur le régime politique : cela constitue une façon de tenir l'État dans sa main »⁸³⁸.

Pour la situation gabonaise, en multipliant des créanciers, l'Etat ne multiplie pas seulement des financeurs, mais il diversifie les autorités qui peuvent le contraindre. La dette reporte sur les générations futures le poids de la charge, elle asservit l'avenir au présent, puisque les emprunts d'aujourd'hui seront payés demain, même si cette acception semble souvent remise en cause par certains, parce que la durée moyenne d'un emprunt serait de sept ans⁸³⁹, elle reste toutefois, ce pont entre le passé et l'avenir de la nation.⁸⁴⁰

B/ La prise en considération juridique de la dette

Aujourd'hui plus qu'hier, il faut considérer que la dette n'est plus un « domaine d'étude réservé aux seuls économistes, ni une sous-catégorie de la

⁸³⁶ Melon Jean-François, « *Essai politique sur le commerce* », édition E. Daire, Paris, Guillaumin, Collection des principaux économistes, 1843, p 802, cité par Andreau Jean, Béaur Gérard, et Grenier Jean-Yves dans « *La dette publique dans l'histoire : les journées du Centre de recherches Historiques* » des 26, 27, et 28 novembre 2001, pp 1-19

⁸³⁷ Montesquieu, « *De l'esprit des lois* », livre XXII, chapitre 17 dettes publiques, point 4

⁸³⁸ Lemoine Benjamin, « La bondholding class : anciennes et nouvelles figures » dans « *La démocratie disciplinée par la dette* », Paris la Découverte, pp 26-63

⁸³⁹ Mattret Jean-Bernard, « *La dette publique : Quels enjeux ?* », Revue française des finances publiques, n°152, novembre 2020, p 133

⁸⁴⁰ Conseil Economique Social et Environnemental (CESE), Avis de Michel Lamy, juin 2012

morale ou de la théologie, ou une version faible du devoir »⁸⁴¹, puisque les juristes s’y intéressent à juste titre depuis fort longtemps.

En effet, selon Gaston Jèze, la dette publique est « *la situation juridique individuelle dans laquelle se trouve le patrimoine administratif de l’Etat : c’est une obligation juridique du patrimoine administratif de verser, à un créancier donné, une certaine somme d’argent* »⁸⁴², puisqu’elle est une notion qui fait intervenir le concept d’obligation, il est donc légitime que nous nous y intéressions.

En droit, la dette relève du sens du devoir, celui par lequel le créancier met à disposition du débiteur la somme d’argent ou la chose sollicitée. Ainsi, « *fait partie de la dette publique tout ce dont l’État s’est reconnue débiteur, quelles que soient la forme et la nature de l’obligation souscrite par le pays* »⁸⁴³.

Il faut cependant reconnaître, que la dimension juridique de la dette ne se pose pas en termes de rapport égalitaire entre le créancier et le débiteur. Le créancier est plutôt placé dans une position de force, puisqu’il est celui qui détient le droit sur la chose mise à disposition.

La décence intervenant de cette relation exige que le débiteur puisse rembourser sa créance, même s’il est un État, c’est la raison pour laquelle la dette publique est gérée par les États dans le cadre de leur politique budgétaire⁸⁴⁴, ce qui nous permet de l’analyser économiquement.

⁸⁴¹ Sarthou-Lajus, Nathalie « *Eloge de la dette* », Presses universitaires de France, 2012, 99, p 8

⁸⁴² Jèze Gaston, « *Cours de finances publiques 1929-1930, professé à la faculté de droit de l’Université de Paris au deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l’impôt* », Paris, Giard Marcel, 1930, p 197

⁸⁴³ De Bray, Emmanuel « *Traité de la dette publique, rentes sur l’Etat, législation, contentieux* », Paris, 1895, P. Dupont, Avant-propos, cité par Aurélie Dort « *L’incertain remboursement de la dette publique* », Gestion & Finances publiques, 2021/4 pp 17-24

⁸⁴⁴ Dort Aurélie, « *L’incertain remboursement de la dette publique* », dans Gestion & finances publiques, 2021/4, pp 17-24

Paragraphe 2/ L'analyse économique de la dette publique au Gabon

Il est intéressant d'analyser économiquement la dette publique, dès l'instant où elle désigne la somme des déficits passés⁸⁴⁵. Elle appauvrit le patrimoine net des administrations publiques et conduit vers un ralentissement des investissements publics. C'est pourquoi il faut d'abord étudier la progression de l'endettement (A) et ses conséquences sur les finances publiques gabonaises (B).

A/ La progression de la dette gabonaise

Au-delà de la constatation de plusieurs acteurs de la gestion publique⁸⁴⁶, la dette publique devient une préoccupation lorsqu'elle augmente. Cette préoccupation s'entend, parce que la dette est « *le sujet majeur des finances publiques, en raison de ses répercussions sur les marges de manœuvre budgétaires qui impactent la vie quotidienne ou les marchés financiers* »⁸⁴⁷.

Que l'on soit en France ou au Gabon, il existe une constance dans le fait que nos dettes publiques aient évolué. En France par exemple, la dette publique n'a eu de cesse d'augmenter depuis les années 1970 pour se situer aujourd'hui à 116,3 % du PIB⁸⁴⁸. La question légitime que l'on peut se poser est celle de savoir pourquoi nos autorités sont-elles enclines à ces emprunts massifs ?

Pour Liliane ICHER, la dette permet que « *les personnes publiques se financent sans difficulté* » et elle poursuit en remarquant, que « *l'attractivité de la dette publique est partiellement due à la possibilité de se rendre sur les marchés de capitaux. Elle s'explique aussi par la sécurité que procure cet investissement*

⁸⁴⁵ Mordacq Frank, « Finances publiques » op cit. p 8

⁸⁴⁶ Si certains sont des acteurs de la gestion des finances publiques, d'autres jouent un rôle d'observateurs et de conseils. Au Gabon, il y a un éveil citoyen qui agit pour pousser l'action publique vers plus de rationalité, à travers la publication autonome d'études (Lecka et Mays Mouissi) ou par des questions directes aux acteurs politiques (La société civile à travers le Copil citoyen).

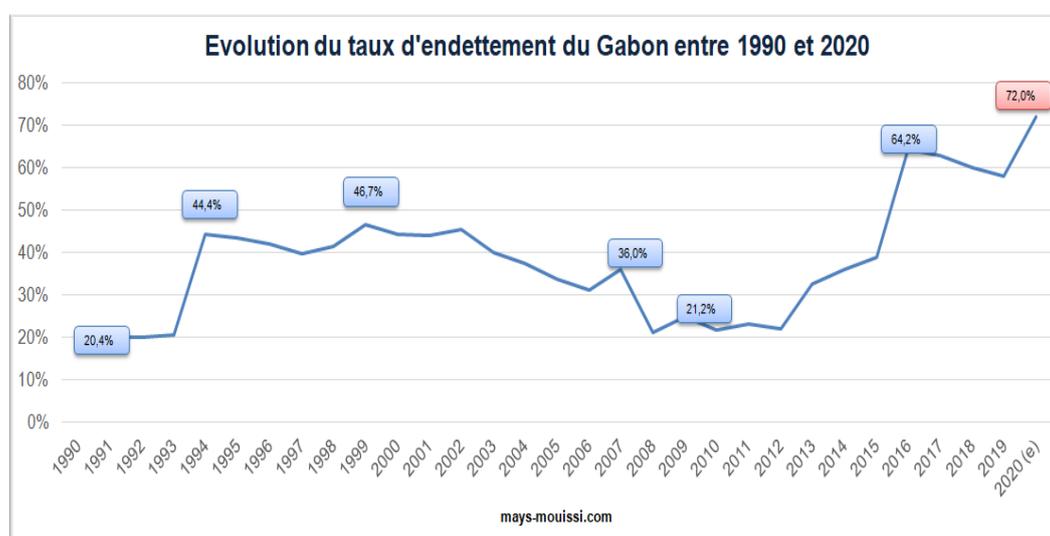
⁸⁴⁷ Mattret Jean-Bernard « La dette publique : Quels enjeux ? », op cit.

⁸⁴⁸ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6010921#:~:text=troisi%C3%A8me%20trimestre%202021-%C3%80%20la%20fin%20du%20troisi%C3%A8me%20trimestre%202021%2C%20la%20dette%20publique,23%2C7%20Md%E2%82%AC>). Au troisième trimestre 2021, la dette française était à 2834.3 Md€.

»⁸⁴⁹. Ce propos est pertinent puisqu'il est celui dans lequel s'inscrivent les autorités gabonaises ces dix dernières années, par lesquelles la progression de l'encours de la dette s'est envolée.

Du fait de cette facilité de l'État gabonais à accéder aux différents marchés financiers régionaux et internationaux, les pouvoirs publics se servent du levier de la dette, prétextant qu'elle permettrait le développement du pays, cette assertion reste encore discutable. La Première ministre lors de sa prise de fonction n'hésitait pas à justifier cette politique, en arguant cet adage, « *on ne prête qu'aux riches.* »⁸⁵⁰ A travers l'analyse des différents tableaux, nous pouvons mieux apprécier l'évolution de la dette publique gabonaise. Le premier enseignement que nous pouvons tirer, est que la dette gabonaise a été multipliée par trois en trente ans, passant de 20.4 % du PIB en 1990 à plus de 70 % en 2020. Ensuite, les effets positifs de ces emprunts ne sont pas perceptibles.

Tableau n°1/ Source www.mays-mouissi.com

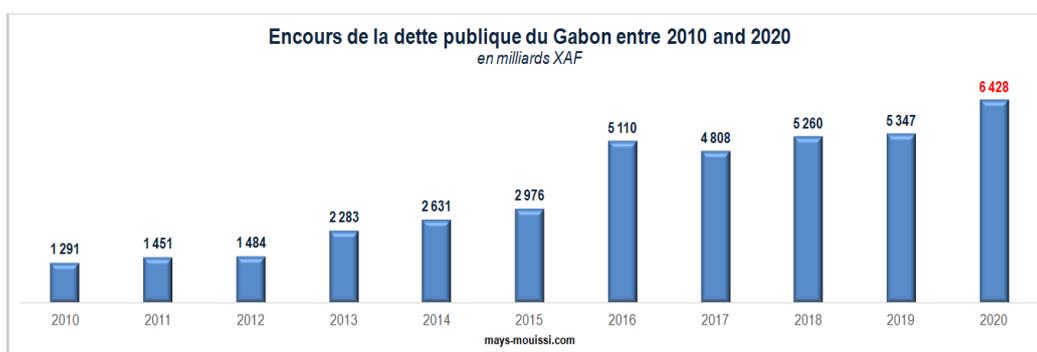


⁸⁴⁹ ICHER Liliane, « *L'obligation de paiement de la dette publique française* », Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, p 93

⁸⁵⁰ Propos tenu par Mme le Premier ministre gabonais lorsqu'elle devait justifier la maîtrise de l'endettement public, elle a dit que si l'Etat empruntait encore c'est parce qu'il restait crédible devant les marchés

Durant près de 20 ans, c'est-à-dire de 1990 à 2010, l'endettement était un levier financier maîtrisé par les pouvoirs publics, parce que largement en deçà des critères de la CEMAC. Cette observation permet de faire un parallèle avec la gouvernance politique de l'époque, dont on ne peut dire qu'elle était particulièrement vertueuse, mais au moins peu dépendante des marchés financiers.

Tableau 2/Source : www.mays-mouissi.com



On constate que l'Etat gabonais s'est fortement endetté sur les marchés financiers et que la dette domestique reste en hausse, du fait des arriérés de paiements aux partenaires locaux.

Tableau 3/ Source DGE/www.mays-mouissi.com⁸⁵¹

Evolution du stock de la dette publique

En milliards de FCFA	Evolution trimestrielle				Janvier-Septembre			
	2019	2020			2019	2020	Poids	Variation
	T4	T1	T2	T3				
Dette extérieure	3875,6	4031,6	4040,2	4142,1	3 807,1	4142,1	71,0%	8,8%
Multilatérale	1399,9	1405	1468,4	1645,8	1 384,6	1645,8	28,2%	18,8%
Bilatérale	872,5	868,5	857,7	858,5	816,9	858,5	14,7%	5,1%
Commerciale	324,81	307,7	288,4	273,6	304,8	273,6	4,7%	-10,2%
Marché financier Internat.	1278,4	1450,4	1425,7	1364,3	1 300,8	1364,3	23,4%	4,8%
Dette intérieure	1470,94	1575,4	1660,4	1693,0	1 300,2	1693,0	29,0%	30,2%
Bancaire	686,04	788	802,4	784,6	707,9	784,6	13,4%	10,8%
Moratoires	232,8	220,9	248,6	256,4	210,6	256,4	4,4%	21,8%
Divers					5,0		0,0%	
Marché financier Régional	552,1	566,5	609,5	652,0	376,7	652,0	11,2%	73,1%
Total	5346,5	5607,0	5700,7	5835,1	5 107,3	5835,1	100,0%	14,2%

Source : DGD

⁸⁵¹ Tous ces tableaux sont tirés des analyses pertinentes de l'économiste gabonais Mays Mouissi, en accès libre sur le site www.mays-mouissi.com

B/ Les conséquences de l'endettement

En observant de près la situation des finances publiques gabonaises, plusieurs facteurs permettent de comprendre les motivations qui conduisent vers un endettement massif de l'Etat. D'abord, le Gabon a une économie rentière fortement tributaire du cours du pétrole qui reste toujours le plus gros pourvoyeur de recettes fiscales de l'État⁸⁵². Ensuite, le tissu économique n'est pas assez diversifié, ce qui ne donne pas assez de poches de recettes hors de l'économie extractive. Car la diversification de l'économie gabonaise reste une Arlésienne. En effet, la politique économique du gouvernement ne s'emploie pas à doter la Nation de citoyens qui pourront animer l'activité économique. Et du fait de sa situation rentière, nous avons une économie doublement dépendante. En premier lieu, elle dépend des cours internationaux, dont le Gabon ne peut rien faire.

En second lieu, c'est une économie majoritairement tenue par des opérateurs extérieurs, dont le rapatriement des capitaux constitue un handicap majeur pour notre économie. En agissant sur le second point, l'Etat peut essayer de renverser cette tendance. Enfin, l'endettement permet aux pouvoirs publics en période de crise de s'en servir pour maintenir ou essayer de relancer l'activité économique. Ainsi, par la consommation, l'Etat pourra prélever les taxes et obtenir des recettes fiscales. Selon les prévisions du FMI, il faut que le Gabon augmente de 7 % ses recettes fiscales hors pétrole.

Les conséquences de l'endettement au Gabon, peuvent être multiples. D'abord d'un point de vue économique, nous avons constaté que l'augmentation de la dette allait concomitamment avec une baisse des investissements publics. C'est d'ailleurs ce qu'affirment les autorités du ministère de l'Économie, pour qui, *« les dépenses d'investissements ont enregistré une diminution de 14.1 % pour s'établir à 241.5 milliards de FCFA, en grande partie à cause de la charge*

⁸⁵² En 2020, les recettes fiscales pétrolières atteignaient 35% des recettes globales de l'Etat.

de la dette, dont l'Etat est tenu de rembourser »⁸⁵³. En plus de la faiblesse du budget d'investissement, au niveau social, la dette peut conduire à une paupérisation et l'action sociale de l'Etat peut aussi connaître une contraction.

Au Gabon, très peu de personnes peuvent constater l'impact réel et positif des emprunts successifs. Il est de notoriété publique que, les différentes opérations d'endettements ont pour motif le financement des projets d'infrastructures sociales et inclusives⁸⁵⁴, et jusqu'à présent l'audit public commandé sur la dette n'a toujours pas rendu son rapport. L'économiste gabonais Mays Mouissi, alertait déjà le gouvernement du danger d'augmenter la dette, notamment à cause de son impact social, lorsqu'il a écrit « *la dette publique de notre pays est une bombe à retardement. Au niveau où elle se situe, à chaque fois qu'elle augmente, elle limite dangereusement les capacités d'intervention de l'État* »⁸⁵⁵. En fait, on pourrait considérer, sauf à quelques exceptions, que l'endettement massif de ces dernières années par l'Etat gabonais, participe d'une pratique à laquelle se sont habituées les autorités gabonaises, notamment celle d'une « *indiscipline budgétaire notoire* », comme l'a dit l'ancien Premier ministre⁸⁵⁶.

Section 2/ Lutter contre la corruption au sein de l'administration

Est-il possible d'obtenir un assainissement des finances publiques et l'excellence de l'administration publique, sans qu'une lutte sans merci ne soit menée contre la corruption ? La réponse est négative. En effet, il est de notoriété publique au Gabon, que le sinistre dans lequel se trouve l'administration est en grande partie dû au fait de corruption. La corruption se manifeste de plusieurs manières, mais son point central est l'entorse à la règle de droit et à la morale.

⁸⁵³ TBE 2020 p, 119

⁸⁵⁴ Le pays manque des routes viables en toutes saisons, mais aussi des écoles, de dispensaires équipés, et le fonctionnement de plusieurs structures administratives tourne au ralenti faute de moyens.

⁸⁵⁵ Mays Mouissi, « Gabon- Augmentation de la dette publique de 1081 milliards de FCFA en 2020 : Le gouvernement ne s'arrête plus », publié le 11 janvier 2021 sur le site www.mays-mouissi.com consulté le 14 mars 2022

⁸⁵⁶ Ndong Sima Raymond op cit. p 171

Évoquer la corruption dans la gestion publique gabonaise, c'est d'abord voir la complexité de la question et les initiatives mises en œuvre pour l'enrayer (paragraphe 1). Puis, nous parlerons de ses manifestations (paragraphe 2).

Paragraphe 1/ La complexité et les tentatives d'enrayer la corruption au Gabon

Le problème de la corruption est un comportement social, qui permet aux personnes en position d'autorité de s'obtenir des facilités *contra legem* d'une manière générale. Ici, il sera important d'aborder les différentes définitions de la corruption (A), et nous verrons quels sont les moyens qui sont mis en place pour lutter contre ce fléau (B).

A/ Les différentes définitions de la corruption

La corruption est un cancer, qui compromet le présent et l'avenir de toute société. C'est pourquoi, même « *s'il est capital pour nous d'en finir avec la corruption qui gangrène nos institutions, la mauvaise gestion et la mauvaise gouvernance qui nous empêchent d'avancer et nous interdisent de récolter les fruits des efforts colossaux (...) fournis par l'Etat* »⁸⁵⁷, il est avant tout nécessaire de la définir.

L'étude contre la corruption en Afrique en général est assez fournie notamment en sciences sociales. En effet, ce sont les sciences sociales : histoire, sociologie, anthropologie, et sciences politiques qui ont permis l'émergence des « *rare texts de juristes et des spécialistes en science administrative* »⁸⁵⁸ sur la question, ce qui emmène à saisir qu'il s'agit bien d'une notion pluridisciplinaire

⁸⁵⁷ Propos du président gabonais, lors de la commémoration du dixième anniversaire du décès de son père l'ancien chef de l'Etat, le 08 juin 2019

⁸⁵⁸ Blundo, Giorgio « *1 La corruption et l'Etat en Afrique vus par les sciences sociales : Un bilan historique* » Dans Etat et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Benin, Niger et Sénégal), Paris Karthala, 2007, pp 29-77

à laquelle nous n'aurons aucunement la prétention de l'aborder sous tous ces angles.

En réalité, il n'est pas toujours évident de définir la corruption, dans la mesure où la « *corruption apparaît comme un phénomène difficile à qualifier et à déceler ; les frontières entre le licite et l'illicite, le moral et l'immoral devenant de plus en plus mouvantes, tend à devenir invisibles* »⁸⁵⁹ Pour nous, l'intérêt est d'exposer la sémiologie de la corruption⁸⁶⁰, sous les aspects proches avec l'analyse globale de notre étude. La corruption, par définition « *est de l'ordre du mal, du moins tant que les économistes ou les fonctionnalistes ne nous ont pas démontré le contraire* »⁸⁶¹.

D'entrée, la corruption relève du champ du droit, elle est ce qui s'apparente à une déviance publique d'une entité, ou d'un intérêt public à des fins personnelles. C'est à la fois une faute administrative et un délit pénal dans notre droit. D'après Le Littré, la corruption est un « *moyen qu'on emploie pour gagner quelqu'un et le déterminer à agir contre son devoir et contre la justice* » et d'ajouter qu'elle est un terme de droit, lorsqu'elle traduit « *le crime d'un fonctionnaire qui trafique de son autorité et, le crime de ceux qui cherchent à le corrompre* »⁸⁶².

Selon la loi gabonaise, la corruption désigne « *le fait pour tout agent public de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir*

⁸⁵⁹ Mény Yves « *La corruption de la République* », Fayard 1992, pp, 14-15

⁸⁶⁰ Blundo, Giorgio, et Jean-Pierre Olivier de Sardan. « *Sémiologie populaire de la corruption* », Politique africaine, vol. 83, no. 3, 2001, pp. 98-114.

⁸⁶¹ Médard, Jean-François. « *Yves Mény. La corruption de la République (1992)* », *Revue française de science politique*, vol. -, no. HS1, 2021, pp, 261-274.

⁸⁶² Définition de Corruption dans le dictionnaire Le Littré consultable en ligne.

d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions »⁸⁶³. En droit, le corrompu et le corrupteur sont des agents distincts.

Le premier étant l'agent de la corruption passive, tandis que l'autre est un acteur de la corruption active. Il faut préciser qu'en droit la corruption n'est pas une infraction solitaire, mais on parle de compliance ou du manquement aux devoirs⁸⁶⁴, donc il faut un ensemble d'infractions pour désigner les différents éléments délictueux dont pourraient se rendre coupables les agents publics. Concernant les agents publics,⁸⁶⁵ c'est souvent la corruption passive qui est retenue lorsqu'il faut la déterminer, car elle est « *le fait pour un agent compétent de se laisser « acheter » pour accomplir ou ne pas accomplir un acte de sa fonction* »⁸⁶⁶. On observe que les infractions définies peuvent concerner les agents publics à titre professionnel ou des élus⁸⁶⁷.

B/ Les instruments de lutte contre la corruption

Sachant que la corruption est un problème public, du fait qu'elle soit une infraction qui implique directement ou indirectement un agent public, pour être prise en compte, les autorités gabonaises ont mis en place plusieurs mécanismes de luttés contre la corruption, qu'ils soient : administratif, législatif, ou institutionnel. Après la déclinaison des objectifs millénaires de développement des Nations unies, et la Convention de Mérida de 2003, le Gabon va prendre la décision d'adopter une série de textes législatifs, réglementaires au niveau

⁸⁶³ Article 4 de la loi n° 041/2020 du 22/03/2021 portant régime de prévention et répression contre l'enrichissement illicite en République gabonaise.

⁸⁶⁴ Pour le fonctionnaire il peut s'agir de : Concussion, de corruption passive et de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêts, de soustraction ou de détournement de biens, voir la section II, du Code pénal français « *Des manquements au devoir de probité* » des agents publics, art 432-10 et suites.

⁸⁶⁵ Il peut s'agir des fonctionnaires, du personnel de la justice ou des élus, car il y a une extension de la notion d'agent public lorsqu'il est question de qualifier le délit de corruption en droit pénal

⁸⁶⁶ Définition de Dalloz, juillet 2021 « Corruption »

⁸⁶⁷ Fitte-Duval, Annie « *Fonctionnaire et agent public : répression pénale des infractions commises par les agents publics* », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz, 2011 réactualisé en 2014

national⁸⁶⁸, pour l'adoption des conventions internationales allant dans ce sens⁸⁶⁹. Ces différents textes ont permis la création des organes consacrés à cette cause, dont la CNLCEI⁸⁷⁰, ou ANIF (l'agence nationale des investigations financières) entre autres. On peut dire que le Gabon s'est armé pour combattre la corruption. Les organes de contrôle et les juridictions spéciales qui existent encore aujourd'hui, sans pourtant dire qu'il y a des résultats probants pour amorcer une tendance baissière du niveau de corruption. L'adoption des textes et la création des entités de lutte contre la corruption font partie de la stratégie internationale, à laquelle souscrivent les partenaires internationaux comme le FMI.

Paragraphe 2/ Les manifestations de la corruption

Lutter contre la corruption, c'est indubitablement lutter pour la transparence de l'action publique. Ce fléau, de la corruption n'est pas perceptible à vue d'œil, il est souvent marqué du sceau de la discrétion. Cependant, on peut l'identifier dans plusieurs cas (A), et dans les conséquences de celle-ci (B).

A/ L'identification des actes de corruption

S'il est un domaine où la corruption bénéficie d'une grande impunité, c'est celui de la politique. En effet, durant les élections politiques, les acteurs politiques utilisent très souvent des procédés répréhensibles par la loi pour faire influencer soit le vote ou le résultat de celui-ci. Les acteurs politiques procèdent de fait à « *la corruptibilité des collèges des électeurs* »⁸⁷¹. A la corruption politique, s'ajoute la corruption économique qui se manifeste par le versement des rétrocommissions,

⁸⁶⁸ L'ancienne loi n° 002/2003 du 7 mai 2003, qui s'intitule désormais loi instituant régime de prévention et de répression de la Corruption, de l'enrichissement illicite en République gabonaise de 2021

⁸⁶⁹ Convention des nations unies pour la lutte contre la corruption, de décembre 2003, ou encore la convention de Maputo, de juillet 2003

⁸⁷⁰ Loi n°021/2014 du 31 janvier 2015 relative à transparence et gouvernance des finances publiques, ou le décret n°0262/PR/MPBLCCEPP du 02/12/2019, portant création de la direction générale de la lutte contre la Corruption

⁸⁷¹ Phambu Ngoma-Binda, Elie « *Principes de gouvernance politique éthique : ... Et le Congo sera sauvé* », op cit. p 139

dont peuvent se rendre coupables certains dirigeants,⁸⁷² ou encore la corruption administrative qui consiste à octroyer des droits aux personnes qui ne le méritent pas.

Généralement, la corruption de grande ampleur est du fait, soit des autorités administratives de premier plan, soit des membres de l'appareil exécutif, dont les sommes détournées sont importantes. Et dans certains cas de corruption, il y a très peu qui ont donné lieu à des poursuites puis à des condamnations d'emprisonnement ou même de remboursements⁸⁷³. Font aussi partie des faits de corruption, les détournements de deniers publics. Ces détournements sont sans doute ceux qui font plus de mal aux finances publiques, parce que les sommes d'argent ne servent plus aux causes pour lesquelles elles étaient destinées.

B/ Les conséquences de la corruption

La corruption qui se définit dans l'ordre du mal, elle entraîne plusieurs conséquences négatives sur la vie publique de la Nation. Selon les chiffres de Transparency International⁸⁷⁴, en 2021, le Gabon se classe au 124^e rang mondial à l'indice de perception de la corruption, mais aussi, 80 % des personnes interrogées pensent que la corruption augmente et 35 % des usagers disent avoir payés des pots-de-vin pour obtenir un avantage auprès d'un agent public.

Ces chiffres peuvent s'interpréter diversement. Cependant montrent-ils l'inefficacité des mesures prises ? Ce qui serait un raccourci que nous n'emprunterons pas, car les textes existent, mais c'est aux personnes en charge de

⁸⁷² Le journal l'Union dans parution 13872 du 10 mars 2022, a publié un article titré « le Cancer des rétrocommissions » dans lequel il fait état du niveau effréné du versement des « pots de vin » qui est devenu une obsession dans les circuits de la dépense publique.

⁸⁷³ Ces dernières années deux opérations scorpion et mamba ont permis de faire arrêter certains hauts fonctionnaires des régis financières et des ministres pour crimes économiques et délit de corruption. Certaines procédures sont encore pendantes devant les juridictions gabonaises

⁸⁷⁴ Voir l'indice de perception de la corruption publié par Transparency international, Berlin le 25 janvier 2022, consultable sur <https://www.transparency.org/fr/press/2021-corruption-perceptions-index-press-release>

les faire respecter et de les rendre applicables. Partout, les textes restent lettre morte sans réelle volonté politique de les mettre en application. Aussi, on peut considérer que les personnes en charge de la lutte contre la corruption ne sont pas aussi indépendantes qu'elles le devraient.

Les conséquences de la corruption sont multiples, et le FMI et le résumé de manière claire lorsqu'il estime que la corruption, « nuit à l'activité de l'Etat et compromet les chances de parvenir à la croissance économique durable, et inclusive. La corruption permet à certaines personnes de se soustraire aux impôts [...], les pertes de recettes peuvent également entraver la capacité de l'Etat à réaliser les dépenses sociales. Outre la qualité, des services publics et des infrastructures sont réduits »⁸⁷⁵. Les constatations du fonds monétaire international, s'entendent dans la mesure où, en 2017 lors d'une des rares communications de la CNLCEI, l'autorité administrative relevait à la stupéfaction totale des citoyens, qu'entre 2006 et 2012, c'est près de la moitié du budget de l'Etat qui avait été détourné à d'autres fins⁸⁷⁶. De notre point de vue, la corruption au Gabon procède d'une ferme croyance dans un réseautage multiforme. Il s'agit des liens d'appartenances, familiale, religieuse, partisane, ou philosophique.

La fermeté de cette croyance, s'entretient à cause de l'opacité de l'information sur les procédures administratives, judiciaires, foncières, et financières. C'est la raison pour laquelle, nous estimons nécessaire l'élaboration d'un guide général des procédures en République gabonaise, car nous pensons que l'accès à la juste information auprès du grand public, pourrait déjà ralentir les propensions de la corruption active qui est souvent le fait pour l'utilisateur de faire des propositions de corruptions.

Nous n'oublions pas de rappeler que le rôle fondamental des agents publics, et des pouvoirs publics est celui de « bâtir une fonction publique basée sur des

⁸⁷⁵ Voir le Moniteur des finances publiques, avril 2019 du FMI, « chapitre 2 : Freiner la corruption »

⁸⁷⁶ Communication de la CNLCEI du 24 mars 2017

procédures de recrutement et de rémunération transparentes et méritocratiques. Il est essentiel que les dirigeants d'organismes, de ministères et des entreprises publiques encouragent le comportement éthique en étant exemplaires »⁸⁷⁷.

En effet, il existe un lien étroit entre les bons résultats obtenus sur les politiques de lutte contre la corruption et le niveau de développement des Etats. En Afrique subsaharienne, les pays comme le Botswana, le Rwanda et le Cap-Vert, sont les pays les mieux classés en matière de lutte contre la corruption et font partie des nations africaines les plus dynamiques en termes de développement, tandis que les pays les plus corrompus sont pauvres et instables, comme le montre cette étude⁸⁷⁸.

Conclusion du chapitre VIII

L'objectif de ce chapitre était de mettre à l'index deux fléaux auxquels l'administration gabonaise fait face. Le premier défi concerne le niveau d'endettement du Gabon, qui est aujourd'hui estimé à plus de 77,4 % du PIB. Les déficits publics successifs, ne sont pas de nature à garantir une bonne gouvernance, c'est-à-dire « *la gestion qui consiste à utiliser les finances publiques dans l'intérêt général conformément aux choix et aux objectifs à atteindre* »⁸⁷⁹. Nous avons tenu à analyser la question de la dette, non pas dans la vertu macroéconomique qu'elle peut avoir⁸⁸⁰, mais dans son acception nuisible sur les finances publiques à court, moyen et long terme.

⁸⁷⁷ *Moniteur des finances publiques op cit.*

⁸⁷⁸ Diop Moussa « *Voici les pays les moins et les plus corrompus en Afrique selon Transparency international* » en 2021, publié le 26 janvier 2022 consultable en ligne, sur le site www.le360afrique.com

⁸⁷⁹ Article 2, de la loi relative à la transparence et la bonne gouvernance dans les finances publiques de janvier 2015 op cit.

⁸⁸⁰ Mesmer, Philippe « *L'endettement à 250% souci mineur du japon* », publié le 11 mars 2017 dans Le Monde, article dans lequel l'auteur nous informe que la dette est détenue pour l'essentiel par les japonais, les protégeant d'une attaque du marché.

En effet, quand la première dépense de l'Etat consiste à payer la charge de la dette (intérêts et sommes empruntées), l'État se prive d'une part importante de son budget, mais surtout dans certaines conditions, il n'a plus totalement son destin en main. Il ne faut pas oublier que de la soutenabilité de la dette dépend la pérennité de l'Etat-providence⁸⁸¹. La société gabonaise est très fortement dépendante de l'argent public, qu'une gestion parcimonieuse conduirait à gommer la tare d'avoir des finances publiques, sans une économie⁸⁸². Dans l'opinion, l'endettement excessif, laisse à penser que les pouvoirs publics gèrent de manière peu orthodoxe les deniers publics, ce qui reviendrait à dire que réduire la dette publique serait un signe de restauration des finances publiques.

En second lieu, il s'est agi d'évoquer l'épineuse question de la corruption, qui reste de notre point de vue le plus grand chantier de l'administration gabonaise. Dans la mesure où elle compromet le développement, du fait des détournements des fonds publics, et retarde l'avancement des dossiers et freine les initiatives privées et publiques. Lutter contre la corruption devrait faire l'objet d'une cause nationale au-delà d'une simple journée dédiée⁸⁸³. Lutter contre la corruption doit faire partie des programmes scolaires depuis le collège, afin de façonner une nouvelle génération utilement sensibilisée aux faits constitutifs de corruption, et aux conséquences sociales, financières, et juridiques qui s'en suivent.

⁸⁸¹ Thoris, Gérard « *De l'utilité de la dette publique* », Revue française des finances publiques, n°123, p 109

⁸⁸² Le Gabon a des finances publiques mais n'a pas d'économie, formule de Maganga Moussavou, Pierre Claver, ancien Vice-président de la République gabonaise

⁸⁸³ Selon le décret 005/PR/MRPICRNDH du 22 janvier 2010, instituant la journée nationale de lutte contre la Corruption et l'enrichissement illicite, au 9 décembre de chaque année

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les siècles changent, et les enjeux de l'administration ne sont plus les mêmes. Car, si l'on peut à juste titre considérer que le siècle dernier était celui de la consolidation des droits et des obligations des fonctionnaires, en mimant fort bien les avantages des employés du secteur privé, avec la consécration d'un statut protecteur, un management impersonnel, fondé sur des lois qui permettent une autonomie juridique de la fonction publique ; le 21^e siècle est celui de la performance et de l'efficacité de la dépense publique, c'est celui qui convient à de « *bonnes pratiques de gestion de ressources humaines* »⁸⁸⁴. L'évolution de la fonction publique dans cette thèse a été abordée sous le prisme administratif et financier.

Premièrement, il s'est agi de montrer les moyens participatifs avec l'idée de faire évoluer, « *cette fonction publique de carrière, décriée par les instances internationales, parce que construite sur le modèle bureaucratique de type wébérien, donc lourde, chère, et pesante, dont le statut protecteur est un frein à la souplesse* »⁸⁸⁵. Face à ce tableau sombre, il faudrait répondre en intensifiant la

⁸⁸⁴ Colin, Frédéric « *Gestion des ressources humaines dans la fonction publique* » op cit. p 124

⁸⁸⁵ Ce passage résume les récriminations faites à la fonction publique de carrière en France et au Gabon.

transformation managériale, en se fondant sur deux points. D'abord, en réduisant le nombre de fonctionnaires, c'est-à-dire contenir le fonctionnarisme de l'État. Ensuite, la transformation managériale de la fonction publique devrait aboutir à la travaillisation du fonctionnaire, en le rapprochant de plus en plus du salarié du secteur privé.

Enfin, cette première partie est aussi celle qui a permis de rappeler, que si l'agent public se trouve dans une relation inégalitaire avec son employeur : la puissance publique, il demeure cependant que les deux parties entretiennent un rapport d'obligation mutuelle. Car l'État oblige le fonctionnaire à travailler et à se comporter selon les règles qu'il édicte, et dans un autre sens, la loi oblige l'État à rémunérer et à protéger son serviteur.

Deuxièmement, il fallait sur le plan budgétaire et financier analyser l'impact sur l'évolution de la fonction publique. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en France, les différentes réformes sur la fonction publique ont eu pour point de départ la quête de l'efficacité de la dépense de personnel, parce qu'il apparaît de façon « *non-équivoque: l'emploi public est générateur de la dépense publique, dépenses qui n'ont cessé de croître depuis plusieurs décennies* »⁸⁸⁶, et au Gabon, le besoin de performance et d'efficience dans tous les compartiments de l'administration publique a conduit à l'adoption en 2015 de la LOLFEB.

Face à cette réalité, plusieurs propositions juridiques, techniques, et financières n'ont eu de cesse d'être élaborées pour essayer de résoudre le problème des déficits publics, de la dette et des tensions de trésorerie. Au-delà des transformations doctrinales qui s'entendent du point de vue administratif, managérial ou juridique, la fonction publique en tant qu'élément indispensable de

⁸⁸⁶ Bourrel Romain, « *Emploi public et finances publiques : contribution à l'étude juridique de la gestion de l'Etat* », op cit. p 706

la modernisation de l'État, embrasse de plus en plus les considérations budgétaires et financières pour évoluer.

En fait, l'enjeu majeur de cette thèse est d'appréhender l'évolution de la fonction publique selon l'acception financière de l'État. Son but est de montrer la façon dont les choix budgétaires sont préparés au niveau national et international, pour dégager les priorités qui permettent de mieux allouer l'argent public,⁸⁸⁷ au sein de nos États, et surtout au Gabon. Pour cela, il fallait s'atteler à mettre en évidence la réalité selon laquelle, s'il est acquis que la performance dans la fonction publique et la maîtrise de la dépense du personnel sont des objectifs louables, ils ne sont pas mécaniquement atteignables à travers les seules politiques de réduction des effectifs ou de restriction du champ d'action de l'Etat sur la collectivité. Car, les réalités divergent d'un pays à un autre, et l'adoption d'une législation proactive ne produit pas nécessairement les résultats à la hauteur des espoirs qu'on y met, pour la simple raison qu'en application du principe d'annualité budgétaire, il n'existe aucun lien mécanique entre les résultats d'une année à l'autre.

La prise en considération des données financières et budgétaires ne peut pas omettre les contraintes assez nombreuses de l'État vis-à-vis des citoyens, et doit permettre de forger un État protecteur, c'est-à-dire social. Parce que, prendre en compte le seul élément comptable dans la conduite des politiques publiques restreint le champ d'action de l'Etat et aggrave les inégalités sociales. Les contraintes internes au Gabon ont du mal à être satisfaites, ce qui entame le niveau du respect de ses engagements internationaux s'agissant de l'épurement de la dette ou de la satisfaction des critères de convergence de la zone CEMAC. Les objectifs d'assainissement des finances publiques en France et au Gabon sont identiques, seules les méthodes pour y parvenir divergent. Au Gabon, si la réflexion concernant la réduction des effectifs de la fonction publique est aussi ancienne,

⁸⁸⁷Gibert, Patrick et Jean-Claude Thoenig, « La modernisation de l'Etat », op cit. p 316

elle ne l'a pas d'abord été pour les raisons financières, mais bien plus pour les raisons d'organisation et de performance. En étudiant les pratiques administratives gabonaises, les urgences sont multiples, il faut à la fois baisser les effectifs dans la fonction publique, surtout lorsqu'ils doublent voire triplent les entités, c'est-à-dire les réduire considérablement où ils ne se justifient pas. Puis, il faut lutter plus énergiquement contre la corruption, et les détournements des deniers publics. Car c'est à ce niveau que l'État doit concentrer ses efforts pour assainir ses finances et conduire une politique de développement. Ensuite, il faut réduire la voilure de la dette publique gabonaise, qui manque de pertinence par le manque des réalisations concrètes dont elle serait la cause.

BIBLIOGRAPHIE

I/ OUVRAGES GÉNÉRAUX

- AICARDI DE SAINT PAUL, *Le Gabon, du Roi Denis à Omar Bongo*, Albatros, 1987, p 57

- ALGAN Yann et CAZENAVE Thomas, L'État en mode Start-up, p 7
- AUZERO G, et DOCKES E, droit du travail, Dalloz Précis 30e édition 2016, p 1
- Badie Bertrand, L'État importé, l'occidentalisation de l'ordre politique Fayard 1992, p 127
- Baslé Maurice, Le budget de l'État, Collection Repères, neuvième édition, La découverte, p 48
- BEAUD Michel, L'art de la thèse, Paris, La découverte 2006, p 6
- Carbonnier Jean, Théorie des Obligations, PUF 1963, p 2
- Carré de Malberg Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat, CNRS 1962, p 244
- Chapus René, « Droit administratif, Tome II, 15e édition, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris 2001, p 7
- Chevallier Jacques Science administrative 5e Édition mise à jour, Thémis droit, presse universitaire France, octobre 2013
- COLLET Martin, « Finances publiques », LGDJ, 5e édition 2020-2021, p 381
- Crozier Michel, Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques du système d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel Ed le Seuil 1963
- DELVOLVE P, LESGUILLONS L, « Le contrôle parlementaire sur la politique budgétaire », PUF 1964, p 138
- De Saint-Jours Yves, La pénétration du droit du travail dans la fonction publique, dans Mélanges G.H Camerlynck, Dalloz 1978, p 231
- De Balzac Honoré, Les Employés, 1845, p. 95

- Duguit Léon, Traité du droit Constitutionnel, Tome 3, Paris, Boccard P 41
- Dulong, Delphine. « Introduction », Delphine Dulong éd., Sociologie des institutions politiques. La Découverte, 2012, pp. 3-10
- Dreyfus Françoise, L'invention de la bureaucratie, servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII-XX siècle) Ed la découverte Paris 2000, p, 179
- Fabre-Magnan Muriel, Le droit des obligations, Ed Que sais-je ? 2018, p 48
- Gardes Delphine, Essai et enjeux d'une définition juridique du travail. Nouvelle Edition PUF Toulouse 1 Capitole, p 129
- Gaudemet Paul-Marie, et Molinier Joël, Finances publiques, Budget et Trésor, Tome 1 Edition Montchrestien 7e édition 1996, p 234
- Gérard Patrick L'Administration de l'Etat, 4ième Edition 2020, LexisNexis,
- Gary Romain « L'Homme à la colombe », Paris, Gallimard 1984
- Gibert Patrick & Thoenig Jean-Claude, La modernisation de l'État, une promesse trahie ? Classiques Jeunes Économies 2020
- Guillaume Henri, Dureau Guillaume, & Silvent Franck « Gestion publique : Etat et la performance », Paris, Presses Sciences po et Dalloz, p 272
- Habermas, Jürgen, Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique, Fayard, coll. « Pluriel », 2013, p 29
- Hibou, Béatrice, « La privatisation des Etats » Karthala, 1999, pp 5-9
- Inglebert Xavier « Manager avec la LOLF », Collection Réforme de l'État, p 307 Glossaire

- IZAC Laurent, La volonté individuelle et l'acte juridique : Regard d'un privatiste sur le contrat, LGDJ Presse Universitaire de Toulouse Capitole 1 2009, p 193
- Jèze Gaston, Cours de finances publiques, 1929-1930 op cit. P 77
- Jèze Gaston « Principes généraux du droit administratif », 3e éd., 1930, p 214
- Lafontaine (C), « Le corps marché : marchandisation de la vie humaine à l'ère de la bio économie », Ed Seuil, Paris 2014, p 12
- Larousse Pierre, « bureaucratie », Grand dictionnaire universel du XIXe siècle, tome 2 : B, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867, p 1421
- LEFORT Claude Éléments d'une critique de la bureaucratie, Coll. Travaux de sciences sociales Ed: Librairie Droz (1971), p 292
- Le Gal, Jean-Marc, « La gestion des ressources humaines », Que sais-je ? PUF de France, 2002 p 13
- Maffesoli Michel, La transfiguration du politique, la tribalisation du monde postmoderne, p 44, Le petit vermillon
- Mazeaud H, Défense du droit privé, Dalloz 1946, p 17
- MBA Charles, Gabon : la passion du pays, juillet 2016
- Melon Jean-François, « Essai politique sur le commerce », édition E. Daire, Paris, Guillaumin, Collection des principaux économistes, 1843, p 802
- Mény Yves « La corruption de la République », Fayard 1992, p 14-15
- Mestre, Jacques « La société est bien un contrat », in Mélanges C. Mouly, Litec, 1998, p 132
- Moderne Frank, « Les modèles étrangers, étude comparée », Les autorités administratives indépendantes, Paris PUF 1988
- Morin Edgard, Le sang contaminé, Sociologie, Le Seuil « Point » p 426

- Mordacq Frank, Les finances publiques, Que sais-je 5e édition PUF, p 45
- Mordacq Frank, « La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat » Collection Systèmes finances publiques, LGDJ, Paris 2006,
- NDOMBET A.W, La transmission de l'État colonial au Gabon, 1946-1966, Ed Karthala, p 156
- Ndong-Sima Raymond, Quel renouveau pour Gabon ? Ed Pierre-Guillaume de Roux, 2015,
- NICQ Christelle, Fiches de Droit de la fonction publique Ed Ellipses 2016, p 142
- OTTENHEIMER Ghislaine, dans les Intouchables, grandeur et décadence d'une caste : l'inspection des Finances, Ed Albin Michel p, 26 qui parle d'un dosage politique qui influence la haute administration par le politique
- Peyrefitte, Alain, « Le mal français », Fayard 2006
- Phambu Ngoma-Binda, Elie « Principes de gouvernance politique éthique.... Et le Congo sera sauvé », Collection Espace Afrique, Academia Bruylant, 2009 p 147
- Piketty, Thomas « Capital et idéologie », Seuil, 2019 p16
- Quermonne, Jean-Louis, « L'appareil administratif de l'Etat », Seuil 1991, p 221
- Remondo Max, L'administration gabonaise Ed : Berger-Levrault janvier 1974, p 7
- ROSANVALLON Pierre « L'Etat en France : de 1789 à nos jours », Paris, Editions Seuil, Coll., « Points Histoire », 1990, p 152
- Stirn Bernard & Aguila Yann, Droit public français et européen, Presse de Sciences Po, Dalloz Paris 2ème Edition 2018 p, 338
- Supiot Alain, Le droit du travail, Edition Que sais-je 2019, p 4
- Thill Edgard, Compétence et effort : structuration, efforts et valorisation de l'usage de compétence. Paris cedex, PUF p 9-12

- Tulard Jean & Tulard Marie-José dans Napoléon et 40 millions de sujets, Coll. Bibliothèque napoléonienne, Ed Tallandier 2014 p 15 à 18
- Toung Nzué Jérôme, Précarité et replis identitaires au Gabon, Ed L'Harmattan 2016, p 24
- THUILLIER, Guy. Pour une histoire de la bureaucratie en France : Tome I. Nouvelle édition [en ligne]. Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, 1999 (généré le 12 avril 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/8328>>. ISBN : 9782111294479. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.832>
- Tricaud François, « L'accusation : Recherche sur les figures de l'agression éthique », Edition Dalloz, p 121
- VAISSE Maurice, dans « Le multilatéralisme. Nouvelle formes de l'action internationale », « Une invention du XIXe siècle » Paris : La Découverte, Coll. TAP/Relations internationales, 2007, p 11
- WALLER J-M, L'administration et le quotidien, Nouveau manuel de science politique, nouvelle édition revue et augmentée, La découverte 2015 p, 317
- WEBER Max (1864-1920) "La domination légale direction administrative bureaucratique, Texte originellement paru dans Économie et Société Œuvre posthume, 1921,
- WEBER Max Le Savant et le Politique, Paris Plon, 1990 p 69-70
- Weil Prosper & Pouyaud Dominique, Droit administratif, Coll. Que sais-je ? Ed PUF 2017, p 65
- Wiewiorka Michel, La République, la colonisation, et après... p 113

II/ OUVRAGES SPÉCIALISÉS

- Albert Jean-Luc & Saïdj Luc « Finances publiques », Dalloz 7e édition 2011 p 385
- Aubin Emmanuel, La fonction publique : Le droit applicable aux trois fonctions : Etat-Territoriale-Hospitalière, Ed Gualino, Lextenso 2012
- Baudu Aurélien, Droit des finances publiques 2ième édition Dalloz 2018, p 5
- Bouvier Michel, Esclassan Marie-Christine, Lassale Jean-Pierre, finances publiques, Paris LGDJ, 13e édition 2014, p 257
- Bezes Philippe et Alexandre Siné, Gouverner (par) les finances publiques, Presses de Sciences Po 2011
- Chavanon Christian, Les fonctionnaires et la fonction publique, Cours de droit 1951 p 52
- CHAIGNEAU Marc Albert, Le dogme de l'équilibre financier, aux éditions SPM, 2019.
- Colin Frédéric, Gestion des ressources humaines dans la fonction publique, 2ime édition, Gualino, Lextenso 2018, p 28
- Colin Frédéric, Droit de la Fonction publique, Cours intégral et synthétique & Outils pédagogiques, Gualino, Lextenso 2016, p 163
- Dord Olivier, Droit de la fonction publique, PUF 2012 p 146
- Faubert Anne, Droit de l'emploi public, PUF juillet 2020, p 86, 87
- Grégoire Roger, dans la Fonction publique, texte réimprimé de 1954 le 1 septembre 2005 Dalloz p 26
- GRISTI Éric 1945 « Les fondements de la fonction publique à la française », extrait de la « Réforme de l'Etat », Paris Vuibert, 2007 p 94
- Lachaume (JF) et Virot-Landais Aurélie, la Fonction publique 4e Edition Dalloz 2017, p 7
- LE Pors Anicet & Aschieri Gérard, La fonction publique du XXIe siècle. Ed l'Atelier 2015
- Lévy, Raphael-Georges, « Initiative financière », Hachette, Paris 1921, p 153
- Mengue Me Engouang, Fidèle « Les finances publiques du Gabon », Droit budgétaire et droit de la comptabilité publique, Édition L'Harmattan, 2018 p 43

- Melleray Fabrice, droit de la fonction publique Ed Economica 2013
- Renaut Marie-Hélène, Histoire de la Fonction publique, Ed Ellipses 2003 p, 3
- Rivero Jean « Vers la fin du droit de la fonction publique ? » Dalloz 1947, Chronique 38
- Rouban Luc, La fonction publique, Coll. Repères, La Découverte 2009
- Pauliat, Hélène Dictionnaire de la fonction publique d'État et territoriale, Ed Le moniteur 2018, p 509
- Peiser Gustave, Mémentos Droit de la fonction publique, Dalloz 2010 p 77
- PLANTEY Alain & PLANTEY Marie-Cécile, « La fonction publique » Traités, 3e édition LexisNexis, 2012, p
- Pochard Marcel, les 100 mots de la fonction publique 2011, p 5 Ed Que sais-je ? PUF
- Taillefait Antony, Droit de la fonction publique Etat, Collectivités territoriales, Hôpitaux, Statuts autonomes, Dalloz 8e Édition 2018 p 242
- Thomas-Tual Béatrice, Droit de la fonction publique, Collection Paradigme, p 71

III/ THESES ET MÉMOIRES

- BIART Jérôme « Les incompatibilités dans la fonction publique », thèse Paris Sorbonne, 2015
- BOURREL, Romain « Emploi public et finances publiques, contribution à l'étude juridique de la gestion de l'Etat », LGDJ 2015, PU Toulouse 1 Capitole, p 337
- DAIOGLOU Hélène « La gestion de l'emploi précaire dans la fonction publique : vers une logique d'emploi privé », thèse d'AIX-Marseille, 2008
- DJEYA KAMDOM, Yves Gabriel, « La responsabilité des ordonnateurs dans le système financier public contemporain : étude comparée des droits camerounais et français » Thèse, Lille juillet 2019, p 317

- GUIGOU Gabriel-Just, Thèse de doctorat « les obligations en droit romain et en droit français » soutenu le 23 Juin 1893 Aix Marseille
- ICHER Liliane, « L'obligation de paiement de la dette publique française », thèse Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole 2016, p 93
- MASSOSSO BENGA Cruse Hervé, thèse : La déjudiciarisation de l'arbitrage OHADA, l'UPVD en janvier 2019
- MINKOUEYE Espérance, « Réforme budgétaire et modernisation de la gestion publique au Gabon », Thèse Montpellier, le 31 août 2020, p 12
- MORETTI Romain « L'impact de l'employabilité sur la fidélité des collaborateurs : le rôle du sentiment d'efficacité personnelle. Le cas de la fonction publique territoriale », thèse, Université de Corse Pascal Paoli, décembre 2018
- NGOYE MOUELE Emma, thèse : Les institutions de la démocratie locale au Gabon : démocratisation et décentralisation, UPVD le 11 avril 2014
- NGUEMA Marie-Thérèse, La politique économique et sociale du Gabon, 1946-1973, Thèse soutenue à l'université de Limoges en 1997
- REGAIRAZ Laura « La fonction publique contractuelle », thèse, Presses universitaires Savoie Mont-Blanc, juin 2020
- Rodriguez Michel, « Le service public et la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 : contribution à la réforme des finances publiques et à la modernisation de l'Etat », thèse, AIX-MARSEILLE, 2013, p 68
- SOUNDA Love Laeticia, thèse « L'accès aux soins au Gabon : écart entre stratégie politique et pratiques de santé », 28 mai 2018, p 17
- Veneza Réjane « La pérennisation du contrat dans la fonction publique », thèse, Avignon, 2016, p 1

- Zadi Jonas, « La question de la bonne gouvernance et des réalités sociopolitiques en Afrique : Le cas de la Côte d'Ivoire » Thèse Paris-Est 2014, p 14

IV/ ARTICLES, RAPPORTS, COLLOQUES ET ETUDES

❖ ARTICLES

- AMSELEK Paul « Une institution de financière en clair-obscur : la règle du service fait » in Mélanges P-M Gaudemet 1984, p 421 cité par E, Aubin
- AMSELEK Paul, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Ve République » Revue de Droit Public, 1998, n°5/6 p 1448
- ANDREAU Jean, BEAUR Gérard, et GRENIER Jean-Yves dans « La dette publique dans l'histoire : les journées du Centre de recherches Historiques » des 26, 27, et 28 novembre 2001, pp 1-19
- ARROYO Julie, A qui la liberté : fonctionnaire ou salarié ? RDLF 2017, chron. N°18
- ASSOUMOU NDONG Franklin, GRIR Université du Québec à Chicoutimi, les pouvoirs régionaux et locaux en question : l'État centralisateur et le rôle des pouvoirs locaux traditionnels dans les dynamiques de pouvoir en Afrique, cas du Gabon
- AUGE Axel, Les solidarités des élites politiques au Gabon : entre logique ethno-communautaire, réseaux sociaux, dans Cahiers internationaux de sociologie, 2007/2 n°123 p 245-268
- ATYJASIK, Nicolas (Dir.) ; GUENOUN, Marcel (Dir.). En finir avec le New Public Management. Nouvelle édition [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2019 (généré le 12 janvier 2022). Disponible sur Internet :

<<http://books.openedition.org/igpde/5756>>. ISBN : 9782111294493. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.5756>.

- AVOM Désiré, BOBBO Amadou, et MIGNAMISSI Dieudonné « Renforcer l'efficacité de la convergence macroéconomique dans la CEMAC » Revue d'économie du développement, vol 23, n°4 /2015, pp 43-81
- BAHOUGNE Louis, « Identification du service public », Répertoire de service public, Dalloz, juin 201
- BARUEL BENCHERQUI Dominique, Le FLANCHEC Alice et MULLENBACH Astride, « La Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences et son effet sur l'employabilité des salariés ». Revue Management et Avenir, vol 48/n°8 2011, pp 14-36
- BEGLE Jérôme, « Woerth : nous voulons des fonctionnaires plus heureux et mieux payés. Le point, 20 mars 2017, www.lepoint.fr/presidentielle/woerth-nous-voulons-des-fonctionnaires-plus-heureux-et-mieux-payés-20-03-2017-2113155_3121php
- BELIGN Nabli, « Chapitre 6. Les finalités de l'action de l'État », dans : L'État. Droit et Politique, sous la direction de Nabli Béligh. Paris, Armand Colin, « U », 2017, p. 124-150. DOI: 10.3917/arco.nabli.2017.01.0124. URL : <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/---page-124.htm>
- BENETTI Julie, « Et si le Sénat n'existait pas ? », Pouvoirs, 2016/4 (N° 159), p. 5-14. DOI : 10.3917/pouv.159.0005. URL : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2016-4-page-5.htm>
- BENITO Bernardino, GUILLAMON Maria-Dolores, BASTIDA Francisco « La transparence budgétaire et le coût de la dette souveraine », Revue internationale des sciences administratives, vol 83, n°1, 2017, p 111

- BERGOUNIOUX Alain, « L'économie mixte », dans : Le Régime social-démocrate. Sous la direction de Bergounioux Alain, Manin Bernard. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Recherches politiques », 1989, p. 57-70. URL : <https://www.cairn.info/---page-57.htm>
- BEZES Philippe, L'invention de la gestion des finances publiques, élaborations et pratiques du droit budgétaires et comptable au XIXe siècle (1815-1914) IGPDE Paris 2010, p 4.
- BEZES Philippe, « Les politiques de réforme de l'État sous Sarkozy : rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisations », dans Les politiques publiques sous Sarkozy. Paris : Presses de Sciences po, 2012 p 228
- BILLION Didier, « États et nations dans la mondialisation» Revue internationale et stratégique 2016/2, n°102, pp 71-74
- BLUNDO, Giorgio « La corruption et l'Etat en Afrique vus par les sciences sociales : Un bilan historique » Dans Etat et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Benin, Niger et Sénégal), Paris Karthala, 2007, pp 29-77
- BLUNDO Giorgio, et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre Olivier, « Sémiologie populaire de la corruption », Politique africaine, vol. 83, no. 3, 2001, pp. 98-114.
- BONNEVILLE François, « (Dé)politiser », Gestion & Finances publiques, vol 2, n°2, pp 46-53
- BOUVIER Pierre, la Cour des comptes et le parlement, Revue française de finances publiques, n°59/1997, p 3

- BOUVIER Michel, « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : essai sur la vanité d'un principe » dans L'équilibre budgétaire, Tallineau Lucile, (Dir), Paris Economica, 1994, p 41
- BOUVIER Michel, « Le citoyen, la gouvernance financière publique et les mutations politiques », Revue française des finances publiques, n°135, septembre 2016, p 9
- BROUILLET Jérôme, « RGPP : Vers un Etat régulateur ? » Revue Projet, vol 318, n°5, 2010 pp 21-28
- CALLIOPE SPANOU La haute fonction publique hellénique : la permanence du provisoire Dans Revue française d'administration publique 2014/3-4 (N° 151-152) <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-francaise-d-administration-publique-2014-3-page-645.htm?contenu=auteurs>
- CALVO Thomas, RAZAFINDRAKOT Mireille, ROUBAUD François, “Fear of the state in governance surveys? Empirical evidence from African countries”, World Development 2019
- CAILLOSSE Jacques, « Droit public-droit privé : sens et portée d'un partage académique », AJDA, Dalloz, 1996, p 962
- CAMU Louis, Préface du livre de Grégoire Roger, « La fonction publique », Dalloz 2005, p 11
- CHATELAIN-PONROY (S), SPONEM (S), Comme l'entreprise, l'État doit adopter la culture du résultat. Petit bréviaire des idées reçues en management, La découverte, 2008, pp 257-267
- CHERRIER, Emmanuel (dir.) ; FRANÇOIS, Stéphane (dir.). Le service public et les idéologies politiques. Nouvelle édition [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2016 (généré le 02 la février 2022). Disponible sur Internet :

<<http://books.openedition.org/septentrion/11393>>. ISBN : 9782757417911. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.11393>

- CHEVALIER Jacques, Le regard de J. Chevallier dans Revue interdisciplinaire d'études juridiques de 2013, Vol 70 p 60, le Droit est-il la source, affluent, allusion ou aboutissement des changements sociaux ?
- CHEVALLIER, Jacques. L'accélération de l'action administrative In : L'accélération du temps juridique [en ligne]. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 2000 (généré le 10 décembre 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org.ezproxy.univ-perp.fr/pusl/19902>>. ISBN : 9782802804949. DOI : <https://doi-org.ezproxy.univ-perp.fr/10.4000/books.pusl.19902>.
- CHEVALIER Jacques, L'obligation en droit public, Archives de philosophie du droit, Dalloz 2000, L'obligation, Tome 44, pp 179-194, HAL 01722442 soumis le 4 mars 2018
- CHEVALIER Jacques, « L'intérêt général dans l'administration française », Revue internationale des sciences administratives, 1975 vol XLI n°4, p 325-350
- CHEVALIER J, & LOSCHAK D « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration », Revue française d'administration publique : publication trimestrielle, 1982 p 53
- CHEVALIER Jacques. « Politiques publiques et changement social », Revue française d'administration publique, vol. no115, no. 3, 2005, pp. 383-390.
- CHEVALIER Jacques, Droit administratif, droit de privilège ? Revue Pouvoirs, n°46 de septembre 1988, p 59

- CHEVALIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française de l'administration publique*, 2003/1 n°105-106, p 205
- CHEVALIER Jacques, « L'Etat régulateur », *Revue française d'administration publique*, 2004, vol 111, n° 03, pp 473-782
- COPANS Jean, *Afrique noire : Un Etat sans fonctionnaires ?* *Revue Autrepart*, 2001/4 n°20 pp 11 à 26, [Cairn.fr](http:// Cairn.fr)
- CORIOLAND Sophie : *La responsabilité pénale des personnes publiques : l'infraction non intentionnelle*, Dalloz 2017
- CREEL Jérôme, « Contrainte budgétaire de l'Etat », dans « *Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique* » 2e éd., sous la direction de Gilbert ORSONI, *Economica*, 2017, p 216
- CREEL Jérôme, « Dette publique : approche économique », *Finances publique, Dictionnaire encyclopédique*, 2e édition sous la direction de Gilbert ORSONI, *Economica* 2017, PU Aix-Marseille p 313
- CRETOIS Pierre, et ROZA Stéphanie « De l'intérêt général : introduction », *Astérior* [En ligne], 17/2017, mis en ligne le 20 novembre 2020, consulté le 28 janvier 2022, URL : <http://journals.openedition.org/asterion/2996>
- DA Dakor, « La recherche de la transparence budgétaire dans les réformes en finances publiques au Burkina Faso », *Revue Afrilex*, juin 2012
- DAFFLON Bernard « Discipline budgétaire (approche économique) » dans « *Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique* » 2e éd., sous la direction de Gilbert ORSONI, *Economica*, 2017, p 328
- DANET Didier, « Misère de la corporate governance », *Revue internationale de droit économique*, 2008, vol 12/4 n° 4, 2008 pp 407-433

- DARCILLON Thibault, “Mesurer l’impact de l’effet sur les réformes de Corporate governance” Revue économique, vol 64 n°3/2013, pp 445-455
- DARBON Dominique, et CROUZEL Ivan. « 3. Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », Mamoudou Gazibo éd., Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche. Karthala, 2009, pp. 71-101.
- DAVID Dominique, « Gouverner aujourd’hui. Peut-on encore gouverner ? » Thierry de Montbrial, éd., Gouverner aujourd’hui : Ramses, 2013, (pp 26-31), Paris : Institut français des relations internationales
- DEBORD Florence, La fonction publique : de la rigidité supposée à la flexibilité avérée, dans la semaine sociale Lamy, n°1680, du 8 juin 2015
- DERDAELE Elodie, et RENAUDIE Olivier, « l’Etat social à la croisée des chemins. Une introduction », Civitas Europa, vol 33 n°2, 2014, pp 5-9
- DERBOULLES Laurent, « Heureux le non-titulaire de l’État qui se découvre ... contractuel : commentaire du décret du 21 mars 2014, AJFP septembre 2014, p 302
- De KERDREL Yves, édito du 28 juillet 2016 Le Figaro cité par David Kissler, dans pouvoirs n°161/ 2017/2
- De MONTBRIAL Thierry. Interventions internationales, souveraineté des Etats et démocratie. In : Politique étrangère, n°3 - 1998 - 63^eannée. pp. 549566;doi:https://doi.org/10.3406/polit.1998.4779https://www.persee.fr/doc/polit_0032_342x_1998_num_63_3_4779
- De GRAAF Gjalt, VAN ASPEREN Hanneke, « L’art de la bonne gouvernance : quand les représentations du passé inspirent la pratique moderne », Revue Internationale des Sciences Administratives, 2018/2 (Vol. 84), p. 419-435. DOI : 10.3917/risa.842.0419. URL : <https://www Cairn->

- De MONTBRIAL Thierry. Interventions internationales, souveraineté des Etats et démocratie. In : Politique étrangère, n°3 - 1998 - 63^eannée. pp. 549566;doi:<https://doi.org/10.3406/polit.1998.4779>https://www.persee.fr/doc/polit_0032_342x_1998_num_63_3_4779
- DELVOLVE Pierre, la privatisation de l'État, Ed Pouvoirs 2006/2 n°117 pp 107-120
- DELMAS Corinne, « L'émergence de la rationalité gestionnaire au sein des doctrines administratives et des enseignements de l'École libre des sciences politiques à la fin du XIX^e siècle », p 303
- DELRUELLE Edouard, « Les défis de l'Etat social », coll. Groupe et Société, publication pédagogique d'éducation permanente, Liège, 2015
- DELVAUX Yves « La dette publique », Courrier hebdomadaire du CRISP, vol 1291-1292, n°26-27, 1990 p 1
- DESCHEEMAERKER, C « Changer les procédures juridictionnelles de la Cour : une réforme attendue et de grande ampleur », Gestion et Finances publiques, n°10, octobre 2009, p 700
- DEUTSCHER Isaac, HERICHON Emmanuel. Les racines de la bureaucratie. In : L'Homme et la société, N. 14, 1969. Sociologie et socialisme. pp. 63. Doi : 10.3406/homso.1969.1754 http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1969_num_14_1_1754
- DIARRA Eloi, « Pour un observatoire des finances publiques africaines », Afrilex, p 2
- DIOP Moussa « Voici les pays les moins et les plus corrompus en Afrique selon Transparency international » en 2021, publié le 26 janvier 2022 consultable en ligne, sur le site www.le360afrique.com
- DODDS Anneliese, Le développement des agences en Grande-Bretagne et en France, l'exemple d'EduFrance, transfère d'outre-manche ou création

indigène ? Revue française de l'administration publique, 2004/3 n°111, p 483 à 500

- DONGUELI Georges, dans Services publics : profession fantôme, dans Jeune Afrique, le 29 novembre 2010, à 18h 16
- DORT Aurélie « L'incertain remboursement de la dette publique », Gestion & Finances publiques, 2021/4 pp 17-24
- DOUENCE Jean-Claude, « Services publics locaux : notion », Chapitre (folio 6025), Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, février 2007
- DRAI Raphael « qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? » accessible sur internet
- DREYFUS Françoise, Les hauts fonctionnaires et la politique, dans Nouveau manuel de science politique, p 303
- DREYFUS Françoise, La double genèse franco-britannique du recrutement au mérite : les concours et l'open compétition, RFAP 2012 n°142, p 327-337
- DREYFUS Françoise, « Rendre des comptes-Rendre compte : des notions ambiguës », Revue française de l'administration publique, 2016/4 vol 160, n°4, 2016 pp 999-1010
- DREYFUS Jean-David « Notion de société mixte » Répertoire des sociétés, Dalloz, janvier 2004, (actualisation : mai 2019)
- DUBAR Claude, TRIPIER Pierre & BOUSSARD Valérie, Sociologie des professions, Chapitre 1er la profession-corps : le modèle « catholique » des corps d'état, Edition Cairn 2015 p 19
- DULONG Delphine. « Introduction », Delphine Dulong éd., Sociologie des institutions politiques. La Découverte, 2012, pp. 3-10
- DURAN Patrice, MARTIN Gilles, Regards croisés sur les institutions, idées économiques et sociales 2010/1 n°4-5 URL : <http://www.-cairn-info-ezproxy.univ-perp.fr/revue-idees-et-sociales-2010-1-page-4-htm>

- DUSSART, Vincent. « L'inévitable continuité de la dette publique In : La (dis) continuité en Droit [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2014 (généré le 13 mars 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/putc/778>>. ISBN : 9782379280320. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.putc.778>.
- ELOI Laurent, « La protection sociale : de l'incertitude au risque, de l'État Providence à l'État social-écologique », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 20, no. 1, 2018, pp. 191-194.
- ESPAGNO Delphine Le droit français des concours entre permanence et évolution, *Ed Revue française d'administration publique*, 2012/2 n° 142 p 369-381
- ESPLUGAS-LABATUT Pierre, Evolution ou Révolution du droit des fonctions publique ? Dossier : les transformations de la fonction publique, *Droit social* n°196, Dalloz 2020, p 227
- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, La fonction publique française aux prises avec une double européanisation. *Pouvoir*, 2006/2 n°117, p 121-135
- EZZINE Hanene, « Dynamics between social norms and corporate governance : Insights from a Survey of French and Saudi firms during the subprime crisis», *Recherches en Sciences de Gestion*, vol.117, n°6, 2016, pp 21-49
- FAES, Géraldine « Comment on a imposé la dévaluation du franc CFA : Témoignage de Géraldine Faes, journaliste, Jeune Afrique, Paris In : ingérence économique : La mécanique de soumission [en ligne]. Genève : Graduate Institute Publications, 1994 (généré le 03 février 2022). Disponible sur internet : <http://books.openedition.org/iheid/2973>.
- FITTE-DUVAL Annie « Fonctionnaire et agent public : répression pénale des infractions commises par les agents publics », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2011 réactualisé en 2014

- FOUUDA OWENDI Jean-Pierre, « La convergence des politiques économiques dans la zone franc : où en est-on 15 ans après » Erudit, dans Revue de l'actualité économique, vol 85, n°3 du 3 septembre 2009, p 263-358
- Fortier Charles, « La fonction publique française, le bateau ivre ? », dans Le statut général des fonctionnaires : trente an, et après ? Sous la direction de Charles Fortier, Ed, Dalloz p 1,
- FRETTEL Anne « Réformes du marché du travail : que disent les exemples étrangers ? », Chronique Internationale de l'IRES, vol 155, n°3, 2016 p 3-25
- GAMMADIGBE V, ISSIFOU Ismaël, SEMBENE Daouda et al « Convergence budgétaire en Afrique : quel rôle pour les communautés économiques régionales » Revue d'économie du développement, vol 26 n°3/ 2018 pp 5-31
- GAUDEMET Yves, Existe-t-il une catégorie d'agents publics contractuels de l'administration ? AJDA 1977, n°12 p 614, 618
- GILBERT Patrick, « introduction », éd., La gestion prévisionnelle des ressources humaines. Paris, La découverte, « Repères », 2006 pp 3-6
- GILLES Jeannot. « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'Etat en France », Revue française d'administration publique, vol. no116, no. 4, 2005, pp. 595-608.
- GEORGAKAKIS Didier « Compter la fonction publique européenne. Piste et matériaux pour une histoire sociale et politique de la statistique du

personnel des institutions européennes » Histoire & mesure, n°2, 2020, pp 105-132

- GRENIER Jean-Yves, « La dette dans l’histoire », Comité pour l’histoire économique et financière de la France, (CHEEF), 2006, p 2 à 7.
- HAMON, Philippe. Le primat des dépenses In : L’argent du roi : Les finances sous François Ier [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 1994 (généralisé le 07 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/499>>. ISBN : 9782111287631. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.499>.
- HAMON, Philippe. L’argent du roi : Les finances sous François Ier. Nouvelle édition [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 1994 (généralisé le 07 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/108>>. ISBN : 9782111287631. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.108>
- HERNU Paul, L’avenir du contrat dans la gestion des agents du service public, dans Gestion & Finances publiques 2019/2 N°2, p 80
- HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali, & PRUD’HOMME Jean-François, « La gouvernance, un concept et ses applications », CERI 2005, KARTHALA, p 11 dans ce texte, les auteurs notent les préconisations du Roi Charles Albert de Piémont-Sardaigne à travers l’idée du « bueno Governo » vers 1840
- HOLCMAN Robert, Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines. Revue française d’administration publique, 2007/3 n°123 p 413 et voir aussi le Code du travail aux articles L 2221-1 à 2222-3

- JACQUEMOT Pierre, les Classes moyennes changent-elles la donne en Afrique ? Afrique contemporaine 2012/4 n°244 cairn/ p 17 à 31, article dans lequel il détaille de la complexité en Afrique pour brosser un portrait de la classe moyenne africaine, du fait que les éléments tels que la propriété, le revenu et l'urbanisation sont marqués par l'hétérogénéité
- JREISAT Jamil, L'administration publique comparée et l'Afrique, Revue internationale de sciences administratives, 2010, vol 76, p 645
- KETTLE, Donald F, « Moderniser l'Etat », Revue internationale des Sciences administratives, vol n°3, 2006 pp 335-339.
- KERLEO Jean-François, « La transparence de la vie publique », Sens-Dessus, vol 20, n°2/2017, pp 15-27
- KESSLER David LES GRANDS SERVITEURS DE L'ÉTAT, UNE ESPÈCE EN VOIE DE DISPARITION ? Le Seuil | « Pouvoirs » 2017/2 N° 161 | pages 97 à 108 ISSN 0152-0768 ISBN 9782021349108 Article disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2017-2-page-97.htm>
-
- KHALEF, Abdelhak. Du « tout État » au « moins d'État »: libéralisation du marché foncier en Algérie In: La pensée comptable: État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique [en ligne]. Genève : Graduate Institute Publications, 1998 (généré le 27 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/iheid/2677>>. ISBN : 9782940549672. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.iheid.2677>.
- KRYNEN Jacques, le droit saisi par la morale, Nouvelle collection édition en ligne, Presse Universitaire de Toulouse 1 Capitole, généré le 22 février 2021

- LAFFITEAU Emilie, & EDI S. J « Les pays de la CEMAC convergent-ils ? », STATECO, n°108, 2014
- LALLEMENT Michel, Le travail et ses transformations, une lecture sociologique, Revue Française de Gestion, 2008/10 n°190 p 43
- LAMOUCHE Fabien, « Le sujet moral et le sujet du droit : une unité indissoluble », Vie sociale 2009/3 N°3 p 9, DOI 10.3917/VSOC.093.0009.URL : <https://www.cairn-info-ezproxy-univ-perp.fr/revue-vie-sociale-2009-3-page-9.htm>
- LAROUSSE Pierre, « bureaucratie », Grand dictionnaire universel du XIXe siècle, tome 2 : B, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867, p 1421
- LE PORS Anicet, « Vers quelles fonctions publiques ? », Article, dans « L'évolution des fonctions publiques », Colloque international octobre 2000 Brest, IPAG, Bruyant Bruxelles 2003, p 29
- Le SAOUT Rémy, La construction politique du cadre budgétaire contraint les Collectivités territoriales, Revue Française d'administration publique, 2017/ 4 N°164 Page 747-764, citant Ce traité signé le 2 mars 2012 a été ratifié par la France le 22 octobre 2012. Loi n° 2012-1171 autorisant la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, JORF, 23 octobre 2012. Lors du vote à l'Assemblée nationale, 84 % des députés se sont exprimés favorablement.
- LARHANT Morgan, « Des principes budgétaires à géométrie variable », Les finances de l'ONU : ou la crise permanente, Presse de Sciences Po. 2016, pp 55-92

- LAPIN Jim. « Performance et fonction publique de l'Etat : les récentes réformes », Revue française d'administration publique, vol. 131, no. 3, 2009, pp. 601-614.
- LEFEBVRE Mathieu, et PESTIEAU Pierre « L'Etat-providence : Défense et illustration », Presses Universitaires de France, 2017, pp 7-14
- LEFEBVRE Mathieu, et PESTIEAU Pierre « Faut-il désespérer de l'Etat providence ? », dans Risques, n°114, juin 2018, p 151
- LEFEBVRE Philippe, « Dettes et débiteurs, ces mots si chers-Parcours bibliques », Dans Communio 2018/2 n°256, p 25
- LEMOINE Benjamin, « La bondholding class : anciennes et nouvelles figures » dans « La démocratie disciplinée par la dette », Paris la Découverte, pp 26-63
- LOUBAT, Jean René, « Performance et reprise en main de l'État : les raisons d'une obsession comptable », Empan, Vol 87, n°3/2012, pp 22-26
- MACRON Emmanuel (préface), dans l'État en mode Start-up, sous la direction Yann Algan et Thomas Cazenave, p 7
- MAESTRE Jacques « La société est bien un contrat », in Mélanges C. Mouly, Litec, 1998, p 132
- MALONEY Kimberly « L'administration publique et la gouvernance : analyse au niveau de l'aide offert par la Banque mondiale » Revue internationale des sciences administratives, vol 75, n°4, 2009, pp 669-690
- MARC Emmanuel & STRUILLLOU Yves, droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un droit de l'activité professionnelle, RFDA 2010, p 1169

- MARTIMORT David « l'Etat régulateur : le pouvoir de ne pas toujours pouvoir », Pouvoirs, vol 177, n°2, 2021 pp 95-108
- MASPETIOL (R) L'État devant la personne et la société, Sirey 1948, pp 23
- MATTRET Jean-Bernard, « La dette publique : Quels enjeux ? », Revue française des finances publiques, n°152, novembre 2020, p 133
- MAU TIM A, « Les compétences en leadership pour un service public mondial » Revue internationale des sciences administratives, vol 83/ n°1, 2017, p 5
- MAZUIR Françoise, Le processus de rationalisation chez Max Weber, dans Sociétés n°86/ 2004 p 119-124
- MEHRDAD Vahibi, Contrainte budgétaire lâche et la théorie économique, Revue d'études comparatives Est-Ouest, Persée Vol 36 n° 2, 2005, p 5
https://www.persee.fr/docAsPDF/receo_03380599_2005_num_36_2_1711.pdf
- MBOUOMBOUO MFOSSA Patrick-Hervé, « Gouvernance économique et stabilisation des chocs asymétriques : quel mécanisme pour une viabilité de la CEMAC ? » 2015, hal-01213989, p 8
- MONOMBY Gérald, dans Fonction Publique « l'insoutenable avancement au mérite » article publié le 26 février 2018 dans le journal en ligne Gabonreview.com
- MORDACQ Franck et al, « La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat, Coll. Systèmes Finances publiques, LGDJ, Paris, 2006, p 50
- MODERNE Frank, « Les modèles étrangers, étude comparée », Les autorités administratives indépendantes, Paris PUF 1988

- MOREAU DEFARGES Philippe, « Irrésistible gouvernance planétaire ? », Études, 2010/1 (Tome 412), p. 7-18. DOI : 10.3917/etu.4121.0007. URL : <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-etudes-2010-1-page-7.htm>
- MOUISSI Mays, « Gabon : masse salariale de l'État, le grand dérapage (volet 1/5), publié 24 mai 2018, mis à jour le 7 juin 2018 sur le site : mays-mouissi.com
- MOUISSI Mays, « Gabon- Augmentation de la dette publique de 1081 milliards de FCFA en 2020 : Le gouvernement ne s'arrête plus », publié le 11 janvier 2021 sur le site www.mays-mouissi.com consulté le 14 mars 2022
- MULLER-LEVINA Michel, Le principe d'égalité et la stratification sociale, Revue française de droit constitutionnel, 2016/N°105 p 57
- NAMBO Joseph-John, Quelques héritages de la justice coloniale en Afrique Noire, Ed Juris-associé, droit des sociétés N° 51-52 2002/2
- NDALA Pierre, INDJENDJE Daniel, MOUSSONE Emmanuel, « Les opportunités des investissements directs étrangers au Gabon », Marché et organisations, 2011/2 (N° 14), p. 57-95. DOI : 10.3917/maorg.014.0057. URL : <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-marche-et-organisations-2011-2-page-57.htm>
- N'KODIA Claude, « Les pactes de convergence en zone franc : quels critères et quels objectifs en zone CEMAC ? », Revue française d'économie, vol 16, n°2 2011, pp 115-148
- NYECK Cirille, « Politique publique », Nicolas Kada, éd Dictionnaire d'administration publique. Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp 384 -385

- PARIENTE Alain, « La réforme de l'État en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence », dans Revue française de finances publiques, n°144, du 1er novembre 2018, p 185
- PECHEUR Bernard, La fonction publique entre le « Big bang » et le statu quo ? Article publié dans la revue Pouvoirs 2006/2 (n° 117), p 93
- PEYRIN Aurélie, les recompositions des normes d'emploi public : genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française, Revue française de socio-économie, 2019/1/n°22, p 67
- PEYRIN Aurélie, Comment compter et caractériser les agents publics ? Dans Sociologie de l'emploi public, 2019 p 15 à 35 à travers cairn.fr
- PICOD Yves « Obligations de résultats, obligations de moyens » dans Répertoire de droit civil/ Obligation civile 2017 Codes Dalloz Professionnels, 22e édition paru, le 06/09/2017
- PILLITT Christopher & BOUCKAERT Geert, Public management reforme, a comparative analyses, (compte-rendu de Sylvie Trosa dans Politiques et management public, année 2000 p 184-189) Nicolas Charest, Management public
- PIQUEMAL, Marcel « Fonction publique, Service public », AJFP 2003, n°2 du 03/03/2003, p 1
- PLANE Patrick, « La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne. Enjeux et incertitudes » Article dans Revue économique (Les privatisations : Un état des lieux, 1996 n°47-6/ pp 1409-1421 consulté sur https://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1996_num_47_6_409856
- PLANTEY Alain et LORIOT François « Fonction publique internationale : Organisations mondiales et européennes » Paris, CNRS éditions, 2005, pp 1-40 web. <http://books.openedition.org/editionscnrs/8872>

- POCHARD Marcel « L'idéologie statutaire : les résistances à l'esprit de la réforme », dans Le Statut général des fonctionnaires : trente ans et après ? Op cit, p 15
- POCHARD Marcel, entretien sur le rapport du Conseil d'Etat en 2003, publié in AJDA 2003, p 516
- PRAQUIN Nicolas, Le FRANCO Stéphane & CHAMBOST Isabelle « Quand l'État s'empare de la comptabilité privée : Quels rôles pour les sciences de gestion ? Revue française de gestion 2014/8 (N° 245), pages 21 à 34
- PROST Antoine, Les débuts difficiles de l'École nationale d'administration (1945-1958) Dans Vingtième Siècle. Revue d'histoire 2017/2 (N° 134), pages 65 à 83
- RAMAUX, Christophe. Chapitre 7. De l'État social à l'Europe sociale ? In : L'Europe qui se fait : Regards croisés sur un parcours inachevé [en ligne]. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2008 (généré le 27 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pum/15216>>. ISBN : 9791036513718. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.pum.15216>
- RIGAUD Jacques, Mythes et réalités de l'ENA, Pouvoirs n°80 janvier 1997, p 7
- ROJAS Luc Henri Fayol et « l'industrialisation » de l'État ? Dans Revue Française d'Histoire des Idées Politiques 2017/1 (N° 45), pages 165
- ROUBAN Luc, le nombre de fonctionnaires : le débat autour du fonctionnarisme 1877-1914, RFAP 2010, p 583
- ROUBAN Luc, Le nombre des fonctionnaires : débat autour du fonctionnarisme (1877-1914) dans École nationale de l'administration,

RFAP 2010/3 n°135, Anthony Taillefait, Droit de la fonction publique, 8e Édition, p 50 Dalloz 2019,

- ROUBAN Luc, « Réformer l'Etat : pourquoi et pour quoi ? », Cahiers français, n°346, « La réforme de l'Etat », la Documentation française, septembre-octobre 2008, p 4
- RUIZ Emilien, Compter. L'invention de la statistique des fonctionnaires en France années 1890-1930, article paru dans la Revue Sociologie du travail, 52 (2), 2010 p 212-233
- RUIZ Emilien, Des économies très politiques : dénoncer le nombre des fonctionnaires en France aux XIXe et XXe siècle, Cahiers d'histoire, Revue d'histoire critiques, Association Paul Langevin, 2017, l'État objet d'histoire p 65-85
- SAUTEREAU Nicolas, Les transformations de la fonction publique au prisme de la loi El Khomri, La semaine juridique Administrations et Collectivités Territoriales, n°16, du 24 avril 2017, 2115
- SAUVE Jean-Marc, discours à l'ENA lors du Colloque sur le thème Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ? Du 23 mars 2013
- SAUVE Jean-Marc, Vice-président du Conseil d'État lors de son intervention à l'École Nationale d'Administration le 27 mars 2013, Quelle déontologie pour les hauts-fonctionnaires ?
- SAUVE Jean-Marc, « Servir l'État aujourd'hui », Revue française d'administration publique, vol 165, n°1, 2018, p 137
- SCHMITTER Philip, « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », in : La démocratie dans tous ses états, Bruylant, 2000, p 51 et s

- SCHLEIFER, A & VISHNY, R, « Managerial Entrenchment: The Case of Firm-Specific Assets», *Journal of Financial Economics*, 1989, vol. 25, pp 123-139,
- SEGUIN Philippe, « La dégradation des finances publiques et ses remèdes », *Revue française de droit administratif*, n°1, 2010, pp 193-199
- SEVERIN Éric « Les réductions des effectifs comme mesure de restructuration pour favoriser la performance. Analyse empirique sur le cas français » *Revue des Sciences de gestion*, vol 223, n°1/2007 pp 13-24
- SIMON Gérald « Réduction des effectifs : une voie vers la contractualisation ? », *AJFP* 5/2006, p 225
- SPITZ Jean-Fabien, *Le contractualisme et l'anti-contractualisme : les enjeux d'un débat contemporain*, *Les études philosophiques* 2006/4 n°79, p 475-500, dans cet article l'auteur note que le contractualisme implique que les actions de la puissance publique ne sont légitimes que si elles sont en conformité avec les principes qui sont distributivement justifiables, c'est-à-dire qui peuvent être justifiés aux yeux des citoyens de la société considérée.
- STRUILLOU Yves, *Le droit du travail, horizon indépassable du droit de la fonction publique ?* *AJDA* 2011, p 2399
- TAILLEFAIT Anthony, *Le statut de la fonction publique : protection et immobilisme*, dans *Administration & Éducation*, 2019/3 N° 163, p 149-159, dans Cairn.info
- TAILLEFAIT Anthony, *La gestion des ressources humaines*, dans dossier *Les transformations de la fonction publique*, *RFDA* 2020, p 270
- TAILLEFAIT Antony, « La fonction publique est-elle menacée ? », *Revue générale du droit* (www.revuegeneraledudroit.eu)

- TALLINEAU, Lucile. Le cadre juridique de la gestion financière de l'État In : L'invention de la gestion des finances publiques : Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914) [en ligne]. Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2010 (généré le 08 janvier 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/igpde/1703>>. ISBN : 9782821828414. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.1703>
- TEYSSIER D'ORFEUIL Marc « lenteur des délais administratifs mène à bien de gâchis » publié dans l'express en ligne le 24 janvier 2018, à 11 :25, consulté le 27 oct. 20 à 00 : 39, lexpansion.lexpresse.fr/activite-economique/lenteur-des-delais-administratifs-mene-a-bien-des-gachis_19788708.html.
- TOURRET Alain, « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », Assemblée nationale, 2005, p 21
- TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Travaillisation ou privatisation des fonctions publiques », AJFP 2010 n°6 p 228-233
- TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Evolution dramatique et révolution mathématique », la négation du service public, et le retour au fonctionnaire contractuel, dans Droit social Dalloz 2020, p 232
- TROSA Sylvie, « L'intérêt général : une réalité introuvable ? », Gestion & Finances Publiques, 2017/3 (N° 3), p. 82-87. DOI : 10.3166/gfp.2017.00053. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2017-3-page-82.htm> consulté le 1er février 2022 à 01h44
- VAHIBI Mehrdad, « Contrainte budgétaire lâche et la théorie économique », Revue d'études comparatives Est-Ouest, Persée Vol 36 n° 2, 2005, p 5

https://www.persee.fr/docAsPDF/receo_0338-0599_2005_num_36_2_1711.pdf

- VILLIEU Patrick « Quel objectif pour la dette publique à moyen terme ? », Revue d'économie financière, 2011/3, n° 3, pp 79-98
- WIEVIORKA Michel, La République, la colonisation, et après..., La fracture coloniale, 2005 p 113
- WALLER J-M, L'administration et le quotidien, Nouveau manuel de science politique, nouvelle édition revue et augmentée, La découverte 2015 p, 317

❖ **Rapports, Colloques et études**

- Rapport d'évaluation de l'éducation pour tous au Gabon, à l'orée de l'année 2015, Unesco, UNESDOC bibliothèque numérique, publié en 2014 sur unesdoc.unesco.org
- Banque Mondiale 2013 Rapport sur la croissance et l'emploi en République Gabonaise, Licence : Créative Commons Attributions CC BY 3.0
- Colloque du 1er avril 2016, à l'ENA que vous pouvez retrouver dans la RFAP 2016/4 n°160
- Projet d'appui à la lutte contre la pauvreté au Gabon, en Collaboration avec la direction générale de la lutte contre la pauvreté et le PNUD, Libreville le 17 septembre 2015.
- Rapport du FMI n°19/383 « CEMAC, Politiques communes à l'appui des programmes de réforme des pays membres », p 3
- Rapport de la Banque Mondiale du 19 mai 2019, « Revue des dépenses publiques au Gabon : pour améliorer la qualité de la dépense publique, pour favoriser une croissance inclusive », p 64

- Rapport du FMI d'août 2021, « Demande d'accord prolongé de 3 ans au titre de la facilité élargie de crédit par le Gabon », p 11
- Le journal l'Union dans parution 13872 du 10 mars 2022, a publié un article titré « le Cancer des rétrocommissions » dans lequel il fait état du niveau effréné du versement des « pots de vin » qui est devenu une obsession dans les circuits de la dépense publique
- Rapport d'activité de la CPPF 2017 consultable sur le site www.cppf.ga
- Plan Stratégique Gabon Émergent, programme phare de la gouvernance multisectoriel du Président Ali Bongo, qui va servir de support de toutes politiques publiques de la gestion du capital humain.
- Rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 16 mars 2011 par Françoise Deschamps- Crosnier et Claude Michel
- Rapport Jacqueline Gourault et Philippe Kaltenbach du 28 juillet 2014 sur la précarité dans la fonction publique
- Joseph Wresinski, Rapport du CESE de 1987 sur la Grande pauvreté et la précarité économique, Paris JO, p 14
- Lambert Alain et Migaud Didier, La mise en place la loi organique relative aux lois de finances, Paris, Les rapports du Sénat, n°272, 2006
- Rapport de synthèse « Réflexion stratégique à long terme », par le ministère de la planification, de l'environnement et du tourisme, Libreville, juin 1996, p 62
- Données statistiques de l'Unesco à travers son site internet uis.unesco.org/en/country/ga. Ces données retracent l'ensemble de la population apprenante du Gabon sur l'année 2019, cette marge nous semble nécessaire pour construire un raisonnement critique sur la situation éducative au Gabon

- Étude de l'Insee, de juillet 2020, paru le 21 juillet 2020, n°1810
- Colloque du 1er avril 2016, à l'ENA que vous pouvez retrouver dans la RFAP 2016/4 n°160
- Conseil Economique Social et Environnemental (CESE), Avis de Michel Lamy, juin 2012

V/ TEXTES LÉGISLATIFS, RÉGLEMENTAIRES, ETC.

- Article 2 du Statut général de la Fonction Publique du 1er février 2005 issu de la loi N°001/2005 du 4 février
- Loi organique relative aux lois de finances et d'exécution budgétaire du 10 octobre 2010
- Loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'État. Loi organique n°31/2010 du 21 octobre 2010
- Décret n°0025/PR/MBCPFP du 16 janvier 2013 portant création et organisation d'une direction centrale des ressources humaines
- Article 62 de la loi de finances pour l'année 2017 Gabonaise
- Article 150 de la loi 8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires, sur la démission qui peut faire valoir départ anticipé dans le cas d'espace
- Article 2 de la loi du 13 juillet 1983 (« portant droits et obligations des fonctionnaires »)
- Loi n° 2012-1171 autorisant la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, JORF, 23 octobre 2012.

- Loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs Art. 2. - L'accès et l'exercice des fonctions publiques et mandats énumérés ci-après sont interdits aux juifs : 1° Chef de l'État, membre du Gouvernement, Conseil d'État, Conseil de l'Ordre national de la Légion d'honneur, Cour de Cassation, Cour des comptes, Corps des mines, Corps des Ponts et Chaussées, Inspection générale des Finances, Cours d'appel, Tribunaux de première instance, Justice de Paix, toutes juridictions d'ordre professionnel et toutes assemblées issues de l'élection ; 2° Agents relevant du département des Affaires étrangères, secrétaires généraux des départements ministériels, directeurs généraux, directeurs des administrations centrales des ministères, préfets, sous-préfets, secrétaires généraux des préfetures, inspecteurs généraux des services administratifs au ministère de l'intérieur, fonctionnaires de tous grades attachés à tous services de police ; 3° Résidents généraux, gouverneurs généraux, gouverneurs et secrétaires généraux des colonies, inspecteurs des colonies ; 4° Membres des corps enseignants ; 5° Officiers des Armées de terre, de Mer et de l'Air ; 6° Administrateurs, directeurs, secrétaires généraux dans les entreprises bénéficiaires de concessions ou de subventions accordées par une collectivité publique, postes à la nomination du Gouvernement dans les entreprises d'intérêt général
- Article 6 de DDHC de 1789
- Circulaire PRMX8910096C du 23 février 1989 relative au renouveau du service public
- Article 3 de la loi n° 6/67 du 16 juin 1967 portant statut général de la fonction publique
- Arrêté n°16/PM/MFPMSPRE du 15 mars 2018 portant gel de recrutement dans la fonction publique gabonaise

- Article 34 al 10 de la Constitution de la V République en France 1958
- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019, axe 2 du projet dit « Développer les leviers managériaux pour une action publique plus réactive et plus efficace » sur le site www.fonction-publique.fr
- Loi n°003-2014 du 21 août 2014 modifiant et supprimant certaines dispositions de la loi 001-2005 du 4 février 2005 portant statut de la fonction publique
- Décrets :
 - N° 860/PR/MFP portant statut particulier des fonctionnaires du secteur économique et financière
 - N° 861/ PR/MFP portant statut particulier des fonctionnaires du secteur de production
 - N°862/ PR/ MFP portant statut particulier des fonctionnaires des infrastructures, de l'Équipement
 - N° 863/ PR/MFP portant statut particulier des fonctionnaires de l'administration générale
 - N° 864/ PR/ MFP portant statut particulier des fonctionnaires des transports
 - N° 866/ PR/MES/MFP portant statut particulier des fonctionnaires de l'enseignement supérieur
 - N° 867/ PR/MFP portant statut particulier des fonctionnaires du secteur sanitaire et sociale
- Article 29 reprise par la loi du 20 avril 2016 portant statut dispositions statutaires relative à la fonction publique d'État
- Décret n° 340/ PR/MENESTFRSCJS du 28 février 2013

- Décret n°2022-561 du 16 avril 2022, portant application au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique, modifiant le décret n°69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires
- Article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, ratifiée par plus de 143 pays dont la France (1990) et le Gabon (1994)
- Titre 3, article 43 de la loi n°001/2005 du 4 février 2005 portant Statut général de la fonction publique gabonaise
- Décret 0212/PR du 27 janvier 2011 portant création de l'agence nationale des infrastructures numériques et des fréquences
- Article 1231-1 du Code civil issu de l'ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016 article 2, entrée en vigueur le 1er octobre 2016
- Article 1100 du Code civil issu de l'Ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016, portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations
- Selon le décret n°00098/PR/MBCP du 19 mars 2018 fixant les modalités de la mise en œuvre l'action récursoire, en son article 1 et 2, il s'agit d'obtenir de l'agent le remboursement des dommages réellement payés par l'Etat, à l'issu d'une procédure ayant état un ou plusieurs faits imputables à la faute personnel d'un agent public.
- Article 28 de la loi du 13 juillet 1983 Portant statut de la fonction publique en France
- Article 42 de la du 5 février 2005 Portant statut général de la fonction publique en République gabonaise.

- Article 432-14 Du Code Pénal, le code pénal qualifie l'agent public avec une terminologie assez extensive, à travers l'expression « toute personne dépositaire de l'autorité publique, en charge de mission de service public, mandat électif, représentant de l'État etc. »
- Articles 56,57 (modifié par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015) et 58 (modifié par la loi n°2019-828 du 6 août 2019) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (1).
- Se fondant sur la Convention n°111 concernant la discrimination à l'emploi et la profession de 1958 et sur l'article 9 du Code de Déontologie dans la fonction publique.
- Nouvelle grille indiciaire issue du décret n°404/PR/MBCP/MFFRA du 20 août 2015,
- Article 62 du Code du Travail réformé par la loi n°021/2010 du 27 juillet 2010
- Article 6 de DDHC de 1789
- La loi n°4/96 du 11 mars 1996 portant régime général des pensions de l'État et la loi n° 8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires
- Article 10 du décret d'application de la loi du 11 mars 1996, décret n° 806/PR/MFEBP du 17 mai 1996
- Décret n° 236/PR/MBCP du 8 juillet 2014 portant création et organisation de la CPPF et décret n°0049/PR/MBCP du 12 janvier 2015 portant statut de la CPPF

- Articles 36 et 37 de la loi n°02/2008 du 8 mai 2008 fixant régime particulier des pensions des membres du gouvernement, des députés et des sénateurs.
- Loi n°2019-828 du 6 août 2019 sur la Transformation de la fonction publique
- L'article 44 de la loi n°044/ du 11 janvier 2021 déterminant les ressources et les charges de l'État en République Gabonaise pour l'année 2021
- DGERA créée par décret n°000469/PR/MTPEC du 4 mai 2007
- DGAFP, chiffres-clés 2020, Dossiers, analyses, p 4
- Article 4131-1 du Code de travail
- Les dispositions du décret n°2011-774 du 28 juin 2011 relatives à l'hygiène et la sécurité au travail des agents publics, ce texte reprend les dispositions existantes déjà dans le Code du travail pour le secteur privé
- Décret n°2002-634 du 29 avril 2002, portant création du compte épargne temps dans la fonction publique d'État, JO du 30 avril 2002, p 7786
- Comme la circulaire n°2005-129 du 19/08/2005, relation à la scolarisation des élèves en situation de handicap
- Article 17 de la loi n°3/88 du 31 juillet 1990 fixant les conditions générales d'emploi des agents contractuels de l'État
- Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transpositions du droit communautaire à la fonction publique et de la directive n°1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999, qui introduit une généralisation du CDI dans l'emploi public
- Article 12 du Traité révisé de la CEMAC de 2008

- Article 14 Convention régissant le parlement communautaire du 25 juin 2008
- Article 3 de la Convention de la Cour des comptes communautaire du 30 juin 2009
- Article 2 de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale du 30 janvier 2009 COBAC (commission bancaire de l'Afrique centrale)
- Les directives : (a) n° 01/1/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances, (b) n°2/08/ UEAC-CM-17 portant Règlement général sur la comptabilité publique, (c), n°04/11-UEAC-190-CM-22 portant nomenclature budgétaire de l'Etat, (d) n° 04/08-UEAC-190-CM-17 relative aux opérations financières de l'Etat, (e), n°5/08 UEAC-190-CM-17, relative au plan comptable de l'Etat
- Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 portant nomenclature budgétaire du 19 novembre 2011
- Décret n°0236/PR/MBCP du 21 avril 2016
- Traité de Maastricht du 7 février 1992, avec ses critères de convergences, le déficit des administrations qui ne doit pas excéder 3% du PIB, la dette publique qui ne doit pas dépasser 60%, l'inflation doit être maintenue à 1.5, et enfin les taux d'intérêt à long terme ne doivent pas être supérieurs de plus de 2 points
- Etude de l'OCDE, « La transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE », mai 2002 mis à jour en 2015, à consulter sur <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

VI/ JURISPRUDENCE

- T. conflit. 4 mai 1987, Du Puy de Clin champs, reg. No 2246, Lebon 640 ; AJDA 1987. 485 et 446, chrono. Azibert et Boisdeffre ; JCP 1988. II. 20955, note Plouvin),
- CE Section 4 juin 1954, Affortit et Vingtain).
- CE arrêt Giraud du 5 mai 1911.
- CE 28 octobre 1970 Delande, n°78190 Rec., par lequel le juge a infligé une sanction de déplacement d'office à l'intendant d'un lycée qui s'était déchargé d'une partie importante de ses fonctions, ce qui est comparativement assimilable à une mauvaise exécution du contrat selon l'article 1231-1 du code civil
- CE du 25 mai 1979, Mme Rabut, recueil p 231, Concl p 235
- CE Ass du 3 mars 2004, ministre de l'Emploi et de la solidarité/ Botella 241152 Publié au recueil Lebon
- CE 9 février 2011 M Delassaux
- CE 27 mai 2009 M Pierre, A n°310493 Publié au recueil Lebon
- CE 30 mai Coulon n°107740
- CE 6 octobre 1965 Durand
- CE section 18 décembre 1953, Fresnais, Rec.
- CE section 18 décembre 1953, Fresnais, Rec.
- CE Ass 9 décembre 1966 Sieur Queinnec, Rec CE p 698
- CE 30 mars 1981 n°21789 Mme Friocourt, Lebon et
- CE 8 décembre 2003 Écoles militaires de formation des officiers de carrière

- CE 9 mars 1923, Hardouin de la Forge : Lebon, p 239
- CE, 23 juin 1982, n°14568 Mesnard, Lebon p 552, ici le juge précise les conditions d'exercice d'une activité scientifique,
- CE, 25 juillet 1986 COURBIS RD public 1986-1987, p 282
- CE, 6 novembre 1992, Min Eco et Fin contre, SCI « Les Hameaux Perin »
- CE 14 mai 1986 n°71856 Tab dans lequel le juge prend en compte la nature d'un comportement qui peut porter la déconsidération du corps auquel appartenait l'agent des CRS
- CE, 4 juillet 1951 Rochefort : Rec. P 390
- TC 30 juillet 1873 Pelletier
- CE, 3 février 1911 Anguet
- Conseil Const, décision n°84-178, DC du 30 août 1984, dans laquelle le juge constitutionnel ne reconnaît pas le caractère exclusif du concours comme mode recrutement, et reconnaît la possibilité d'utiliser d'autres méthodes de recrutement sans concours, même pour des fonctionnaires.
- Conseil Const, décision n° 82-153, DC du 14 janvier 1983, dans cette décision, le Conseil estimait déjà que le principe du concours ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans une école de formation ou dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que celle des besoins du service public
- CE, section du 23 avril 1982, Ville de Toulouse contre dame Aragnou, le juge va dégager un PGD sur la rémunération des agents publics qui doivent percevoir un traitement au moins équivalent au smic.

- Récemment, il y a eu la directive sur le contrat de travail du 20 juin 2020 ou encore l'arrêt CJUE du 14 mai 2019 qui réaffirme le caractère fondamental de la santé au travail.
- CE Peinture Corona du 1er février 1980 et à l'occasion des lois dites Auroux, loi n°82-689 du 4 août 1982 relative à la liberté des salariés dans l'entreprise
- CE 1 et 4 Sous-section le 4 mai 1998, n° 74589, Société Bopp Dintzner Wagner (BDW) Issue du décret n°2017-541 du 12 avril 2017, portant code de déontologie du service public de l'inspection du travail
- Cassation sociale 13 novembre 1996, Bull civ n°386 dans l'affaire Société Générale
- T Conflit, 25 mars 1996 préfet de la Région Rhône-Alpes, dit Berkani, Lebon 535
- CE 19 juin 1996, Syndicat général CGT des personnels des affaires culturelles, Lebon 233.
- CE 26 mars 2003, Syndicat national INSEE
- CE les époux Bertin du 20 avril 1956
- T Conflit du 22 janvier 1921 Société commerciale de l'Ouest Africain, pour le personnel travaillant pour un SPIC
- T Conflit arrêt du 22 janvier 1921 Bac Eloka
- CE Ass, 16 novembre 1956 Union syndicale des industries aéronautiques
- CE Ass, du 19 octobre 1962 arrêt sieur X
- Commentaire de la décision CE sect, Cavallo, 31 décembre 2008 n°283256

- CE sect, du 24 avril 1964 Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires,
- CE 11 mai 1977 Syndicat national du personnel navigant de l'aéronautique n°98974 Rec, repris dans l'essentiel de la jurisprudence de la fonction publique fiche 83, partie 6 sur les agents contractuels
- CE, du 12 juin 1996 Communauté de commune du pays de Laval, n°167514 Rec
- CEDH, 17 2007, Eskelinen et autres/ Finlande
- CE 26 novembre 1875, Pariset, n°47544 publié au recueil Lebon

VII/ WEBOGRAPHIE

- www.fonction-publique.gouv.fr
- www.fonction-publique.gouv.ga
- www.vie-publique.fr
- www.senat.fr
- www.conseil-etat.fr
- www.conseil-constitutionnel.fr
- www.cppf.ga
- www.dgbif.budget.gouv.ga
- www.dgepf.ga
- www.cairn.info
- www.openedition.org
- www.journal-officiel.gouv.fr
- www.journal-officiel.ga

- www.legigabon.com
- www.legifrance.gouv.fr
- www.lefigaro.fr
- www.jeuneafrique.fr
- www.mays-mouissi.com
- www.dalloz.fr
- www.union.sonapresse.com
- www.gabonreview.com
- www.gabonmediatime.com
- www.le-dictionnaire.com
- www.larousse.fr
- www.persee.fr
- www.theses.fr
- www.transparency.org/fr
- www.cemac.int

TABLE DE MATIERE

Introduction.....	14
Partie I. LES MOYENS DE LA TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN FRANCE ET AU GABON	51
Titre I. La transformation du discours sur la bureaucratie.....	55
Chapitre I. Une fonction publique entre crise structurelle et organisationnelle.....	59
Section 1. La remise en cause des structures fondamentales de la bureaucratie administrative.....	61
Paragraphe 1. La rigidité statutaire de la fonction publique.....	62
A. Le statut comme source du droit positif de la fonction publique.....	63
1 Le statut comme vecteur du caractère impersonnel du droit applicable.....	64
2 L'exclusion d'une gestion individuelle de l'agent.....	67
B. Le caractère abstrait de la responsabilité du fonctionnaire.....	68
1 L'irresponsabilité générée par la bureaucratie administrative.....	69
2 Du manque d'initiative individuelle.....	70
Paragraphe 2. La crise de l'émiettement statutaire dans la fonction publique.....	71
A. La notion de corps dans la fonction publique	72
1 Définition de la notion de corps et de spécialisation.....	72
2 Déploiement et inégalité entre les différents corps.....	75
B. La refonte structurelle du modèle de la fonction publique	76
1 La réévaluation du système de corps et de grades	77

2 Vers une mise en adéquation entre le niveau de formation et l'accès au grade.....	78
Section 2. La crise fonctionnelle de la fonction publique.....	82
Paragraphe 1. La critique de la centralité décisionnelle.....	83
A. La centralité administrative au sein de la fonction publique.....	83
1 La hiérarchisation dans la fonction publique.....	84
2 La critique de la verticalité administrative.....	86
B. Centralité politico-administrative.....	88
1 La lenteur et la lourdeur administratives.....	88
2 Le croisement des fichiers administratifs : une solution face à l'inertie administrative.....	91
Paragraphe 2. L'échec d'un modèle politique.....	93
A. La crise du renouveau de la fonction publique bureaucratique.....	93
1 La critique du décideur politique.....	94
2 Le devoir d'inventaire de la haute fonction publique.....	95
B. La quête d'un nouveau modèle aux objectifs inchangés.....	96
1 Construire une fonction publique compétitive.....	96
2 Les inconvénients du système.....	97
Conclusion du chapitre I.....	99
Chapitre II. La construction d'un schéma d'obligations mutuelles entre les fonctionnaires et l'administration.....	101

Section 1. L'élargissement du champ des obligations des fonctionnaires.....	103
Paragraphe 1. La notion d'obligation : entre influence civiliste et différenciation en droit public.....	103
A. Le concept d'obligation en droit privé.....	104
1 L'obligation : une construction contractuelle.....	105
2 Le régime de la responsabilité contractuelle.....	107
B. La notion d'obligation en droit publique.....	108
1 L'obligation : une notion unilatérale en droit public.....	109
2 Le régime de la faute dans la fonction publique.....	110
Paragraphe 2. Le régime des obligations des fonctionnaires.....	112
A. L'affirmation constante des obligations de service.....	113
1 L'obligation de service en France et au Gabon au nom de l'intérêt général.....	113
2 La réquisition de l'agent public.....	116
B. Les exigences croissantes sur la manière de servir.....	118
1 L'accroissement des obligations déontologiques des agents publics en France et Gabon.....	118
2 La mise en œuvre d'un régime de responsabilités intuitu personae.....	121
Section 2. Le rapport d'obligation de l'administration envers les agents publics.....	123
Paragraphe 1. Le rétrécissement de l'obligation professionnelle de l'État envers ses agents.....	124

A. Le renoncement à l'obligation de formation : la perspective engagée d'une remise en cause du système.....	125
1 Les conditions d'accès : améliorer les concours administratifs au Gabon.....	125
2 La défaillance structurelle des écoles de la fonction publique.....	128
B. La remise en cause de la linéarité du parcours professionnel.....	130
1 Les irrégularités constatées dans le parcours d'intégration du fonctionnaire gabonais.....	130
2 La fin de l'avancement automatique comme droit professionnel de l'agent public.....	132
Paragraphe 2. L'obligation de rémunération : entre réforme et attermoisement.....	135
A Les difficultés à faire respecter le droit à la rémunération.....	135
1 La culture de l'irrégularité administrative et financière.....	136
2 Le regain du référentiel de rémunération.....	137
B. Le difficile traitement après cessation de fonction.....	138
1 La précarité des retraités de la fonction publique gabonaise.....	139
2 Le retrait de l'obligation de reconnaissance de l'État au fonctionnaire pour service rendu.....	141
Conclusion du chapitre 2.....	143
Titre II. La transformation managériale de la fonction publique.....	145
Chapitre III. Le fonctionnarisme : La réduction des effectifs comme panacée de la fonction publique ?.....	149

Section 1. Le fonctionnarisme : L’essor de la théorie de la baisse des effectifs dans la fonction publique.....	151
Paragraphe 1. Les chiffres du fonctionnarisme au Gabon.....	152
A. Les causes du sureffectif dans la fonction publique gabonaise.....	153
1 La pénurie en fonctionnaires au début des années 1960-1980.....	153
2 Le recours à l’emploi public comme instrument politique sous le parti unique.....	155
B. Les manifestations actuelles du fonctionnarisme gabonais.....	157
1 Le tri des fonctionnaires « fantômes » au Gabon.....	157
2 Les données des effectifs de la fonction publique gabonaise.....	159
Paragraphe 2. Le besoin de rationalisation des effectifs dans la fonction publique gabonaise.....	161
A. Le tableau de répartition des emplois publics au Gabon.....	161
1 Les effectifs globaux des cinq plus importantes ministères du Gabon.....	162
2 Les effectifs pléthoriques au sein des institutions gabonaises.....	165
B. La désorganisation de l’administration entre 2010 et 2020.....	168
1 Le démantèlement du rôle traditionnel des administrations centrales.....	169
2 Dix ans d’échec des agences publics au Gabon.....	171
Section 2. De quels fonctionnaires avons-nous le plus besoin ?.....	173
Paragraphe 1/ De quelle haute fonction publique a-t-on besoin aujourd’hui au Gabon ?	174
A. Le marché de la haute fonction publique au Gabon.....	174

1 La difficile description juridique de la haute fonction publique.....	174
2 La description sociale des hauts fonctionnaires.....	178
B. La difficile quantification des hauts fonctionnaires.....	180
1 Dénombrer les hauts fonctionnaires : dénoncer sans compter ?.....	180
2 Contenter plutôt que rationaliser ?.....	181
Paragraphe 2/ De quels fonctionnaires avons-nous besoin pour le Gabon ?.....	183
A. La stratification de nos fonctions publiques.....	183
1 La stratification fonctionnelle des fonctionnaires.....	184
2 La stratification sociale des fonctionnaires.....	185
B/ Comment faire le tri entre les fonctionnaires ?.....	186
1 La démobilisation des agents inférieurs de la fonction publique en France et au Gabon.....	186
2 La précarisation des agents d'encadrement et d'exécution dans la fonction publique.....	188
Conclusion du chapitre 3.....	189
Chapitre IV. Les tentatives de travaillisation du fonctionnaire.....	190
Section 1. La transformation des rapports d'influence entre le droit du travail et celui de la fonction publique.....	193
Paragraphe 1. Les influences mutuelle entre le droit du travail et le droit de la fonction publique.....	194
A. Les apports du droit du travail au droit de la fonction publique.....	194

1 Une influence doctrinale rapport du droit du travail sur le droit de la fonction publique.....	195
2 La matérialisation sociale de l'influence du droit du travail sur la fonction publique.....	196
B. L'apport amoindri du droit de la fonction publique vers celui du droit du travail.....	198
1 L'influence du juge administratif sur le droit du travail.....	199
2 La hiérarchisation en droit du travail.....	200
Paragraphe 2. La travaillisation de la fonction publique : l'attrait prépondérant du droit du travail sur celui de la fonction publique.....	202
A. Vers la fin de fonction publique de carrière ?.....	202
1 Les fondamentaux du système de carrière dans nos fonction publique.....	203
2 Les permissions d'une remise en cause du système de carrière.....	204
B. Vers le plébiscite d'une fonction publique d'emploi.....	205
1 Définition notionnelle de la fonction publique d'emploi.....	205
2 Un concept porteur de l'idéal libéral et d'incertitude professionnelle.....	206
Section 2. La contractualisation croissante dans la fonction publique.....	207
Paragraphe 1/ Le régime et la nature du contrat dans la fonction publique.....	208
A. Les différents types de contrats d'emploi public.....	208
1 Le contrat d'emploi public : une histoire très ancienne.....	209
2 Les différentes formes de contrats d'emploi public.....	210
B. Le régime du contrat dans la fonction publique.....	212

1 Le contrat : une réaffirmation du régime de droit public dans la fonction publique.....	213
2 Les tendances globalisantes vers un droit commun de l'activité professionnelle.....	214
Paragraphe 2. Les présomptions d'efficacité du contrat.....	215
A. La flexibilité de gestion pour la GRH publique.....	215
1 Le contrat : un instrument d'efficacité en GRH.....	216
2 Le contrat comme outil de gestion des compétences.....	217
B. La contractualisation : la légitimation de l'emploi précaire par l'Etat.....	218
1 La précarité des agents contractuels au long terme.....	219
2 Les codes du travaillisme de la fonction publique.....	220
Conclusion du chapitre IV.....	223
 PARTIE II. LES FINALITES DE L'EVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	 225
Titre I. Le développement d'une contrainte interne de l'emploi public : recherche d'un équilibre entre la maîtrise de la dépense publique et la réduction du champ d'intervention de l'Etat.....	228
Chapitre V. De la maîtrise de la dépense publique de l'État par la fonction publique.....	231
Section 1. La maîtrise de la dépense publique et gestion prévisionnelle des emplois à travers la contrainte juridique.....	234
Paragraphe 1. Les objectifs économiques de la maîtrise de la dépense publique : la gestion prévisionnelle des emplois.....	235

A. La gestion prévisionnelle des emplois dans la fonction publique française.....	235
1 Les origines de la gestion prévisionnelle.....	236
2 Les objectifs de la GPRH.....	238
B/ L'implémentation de la GPRH au Gabon : quelle pertinence ?.....	239
1 De la gestion du personnel à la gestion des ressources humaines.....	239
2 L'échec des objectifs managériaux sur la dépense du personnel de l'Etat....	241
Paragraphe 2. La consécration juridique de la maîtrise de la dépense publique du personnel.....	242
A. L'absence des objectifs avant la LOLFEB.....	242
1 Le manque de planification légale avant 2015.....	242
2 Le dérapage budgétaire comme conséquence de l'imprévision.....	243
B. L'instauration des plafonds effectifs dans la loi de finances.....	244
1 Le plafonnement des effectifs : un marqueur des dépenses du personnel....	244
2 Le mérite d'une présomption de transparence.....	245
Section 2. La difficile maîtrise de la dépense publique par la baisse des effectifs dans la fonction publique au Gabon.....	246
Paragraphe 1. La difficile corrélation entre baisse d'effectif et baisse des dépenses du personnel.....	247
A. Les moyens mis en œuvre pour la baisse des effectifs au Gabon.....	247
1 Les départs volontaires à la retraite.....	248
2 Le gel de recrutements dans la fonction publique en 2018.....	249

B/ Les effets inefficace des réformes sur la baisse des effectifs de la fonction publique ces dernières années au Gabon.....	250
1 Les économies introuvables sur la masse salariale.....	251
2 Trouver d'autres niches d'économies budgétaires.....	252
Paragraphe 2. Rationaliser la dépense publique par les réformes administratives et des institutions politiques.....	252
A. Comment moderniser l'appareil administratif gabonais.....	253
1 La complexité de l'administration gabonaise : un point de résistance à la réforme.....	253
2 Le besoin de déconcentrer l'administration gabonaise.....	255
B. Rationaliser les institutions à caractère politique.....	256
1 Rationaliser politiquement les institutions gabonaises.....	256
2 Réduire les effectifs pour faire des économies.....	258
Conclusion du chapitre V.....	260
Chapitre VI. La fonction publique et le rôle social de l'État au Gabon.....	262
Section 1. Garantir un Etat social par son caractère protecteur.....	264
Paragraphe 1. La réaffirmation d'une fonction publique au service de l'intérêt général.....	265
A. La fonction publique comme activité d'intérêt général.....	265
1 Définition de l'intérêt général.....	266
2 La protection de l'intérêt général par la fonction publique.....	267
B. La finalité de l'intérêt général.....	268

1 L'objectif social de la fonction publique.....	269
2 La réponse économique de l'intérêt général.....	270
Paragraphe 2. L'accès aux services publics.....	271
A. Les causes des difficultés des services publics de base au Gabon.....	271
1 La crise de la dévaluation de 1994 en Afrique subsaharienne.....	272
2 Les conséquences sur les services publics.....	273
B. Réinvestir dans les secteurs prioritaires de la nation.....	274
1 Réinvestir dans l'éducation et la formation.....	275
2 Développer le secteur médico-social.....	277
Section 2. Affermir la bonne gouvernance de la gestion publique.....	279
Paragraphe 1. Les délimitations du modèle de gouvernance de l'action publique.....	279
A. Les précautions conceptuelles de la gouvernance à éviter.....	280
1 La corporate governance : domaine exclusif de l'entreprise.....	280
2 La global governance : incompatible avec la fonction publique.....	282
B. La bonne gouvernance dans la fonction publique gabonaise.....	283
1 La bonne gouvernance comme réalité administrative.....	283
2 La bonne gouvernance comme réalité administrative.....	284
Paragraphe 2. Quels arrimages à la bonne gouvernance au sein de la fonction publique gabonaise ?.....	286
A. La gouvernance consensuelle de la fonction publique.....	286

1 Les limites de la verticalité décisionnelle.....	287
2 Réduire l'impact du conflit social dans l'administration gabonaise.....	289
B. La bonne gouvernance par la culture de rendre des comptes.....	290
1 Rendre des comptes aux usagers.....	291
2 Le droit d'accès à l'information.....	292
Conclusion du chapitre VI.....	294
Titre 2. La contrainte externe : la nécessité d'un équilibre entre crédibilité et responsabilité.....	295
Chapitre VII. Les mécanismes de surveillances multilatérales.....	297
Section I. La coordination des politiques publiques de la Cematic.....	299
Paragraphe 1. Les objectifs de la coopération politique et économique de la Cematic.....	299
A. La coopération économique de la zone Cematic.....	300
1 La consolidation monétaire de la zone Cematic.....	300
2 L'instauration du marché commun.....	301
B. L'intégration politique de la zone Cematic.....	302
1 L'implication politique des dirigeants.....	302
2 Les institutions de la Cematic.....	303
Paragraphe 2. La coordination budgétaire de la Cematic.....	304
A. Les critères de convergences communautaires.....	304
1 Les critères de convergences de la Cematic.....	304

2 Les difficultés dans l'application des contraintes.....	306
B. La gouvernance budgétaire de la Cemac et son incidence sur la fonction publique au Gabon.....	307
1 La nomenclature budgétaire et son impact au Gabon.....	308
2 Le plafonnement budgétaire des emplois publics.....	309
Section 2. L'impact des bailleurs internationaux sur l'administration publique au Gabon.....	311
Paragraphe 1. L'appréciation des éléments conceptuels.....	312
A. La conception internationale de la fonction publique.....	312
1 L'approche des instances politiques internationales.....	312
2 L'approche des instances financières internationales.....	314
B. Le système carriériste jugé dispendieux.....	315
Paragraphe 2. L'influence sur le modèle économique de l'Etat.....	316
A. Préconiser la fin de l'Etat providence.....	316
1 L'Etat-providence pourfendu.....	317
2 La justification du discours pourfendeur de l'Etat providence.....	318
B. Promouvoir l'Etat régulateur.....	319
1 L'État régulateur par les privatisations.....	319
2 L'Etat régulateur par les fusions des administrations.....	320
Conclusion du chapitre VII.....	322
Chapitre VIII. L'administration gabonaise face aux défis de la dette et la corruption.....	324

Section 1. Rationaliser la dette publique gabonaise.....	326
Paragraphe 1. Les acceptions politiques et juridiques de la dette.....	327
A. La prise en compte de la dimension politique de la dette.....	327
1 La dette : d’abord une question morale.....	328
2 La dette : une question idéologique.....	329
B. La prise en considération juridique de la dette.....	331
Paragraphe 2. L’analyse économique de la dette publique au Gabon.....	332
A. La progression de la dette gabonaise.....	332
B. Les conséquences de l’endettement.....	335
Section 2. Lutter contre la corruption au sein de l’administration.....	337
Paragraphe 1/ Complexité et tentatives d’enrailer la corruption au Gabon....	337
A. Les différentes définitions de la corruption.....	338
B. Les instruments de lutte contre la corruption.....	340
Paragraphe 2. Les manifestations de la corruption.....	341
A. L’identification des actes de corruption.....	341
B. Les conséquences de la corruption.....	342
Conclusion du chapitre 8.....	344
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	346
BIBLIOGRAPHIE.....	349