

Colloque International "Resiliences" 2013

du concept aux politiques

3 & 4 décembre 2013



Nom / prénoms : Docteur GACHA Franck-Gautier

Titre : Enseignant chercheur

Discipline : Sociologie

Adresse : 09 BP 790 Abidjan 09

Email : gachaf@gmail.com

Téléphone : 08 09 30 50

Institution d'appartenance :

Université de Korhogo, Département de Sociologie – Côte d'Ivoire

Titre de la communication :

La Résilience chez le fonctionnaire ivoirien

Introduction

Indépendamment de la sphère sociale considérée, la Fonction publique est l'objet de critiques. Pour pallier ce fait, des réformes sont entreprises pour rehausser son niveau de prestations. Mais, celles-ci s'appliquent au détriment du facteur humain, ressource essentielle à motiver.

Méthodologie

Nous nous fondons sur des travaux antérieurs, complétés par des entretiens semi-structurés avec des fonctionnaires ivoiriens. Une analyse du contenu du discours des acteurs a été utilisée.

Résultat

Le retard, la corruption et l'absentéisme résultent du faible niveau de salaire qui constitue une source de démotivation, de même que l'insuffisance de transparence sur les décisions de l'organisation administrative et la faible délégation des responsabilités. Des comportements de compensation sont développés à cet effet. Les formations sont orientées vers les cadres supérieurs et moyens et l'organisation promeut moins les travailleurs. En un mot, c'est la gestion administrative du personnel qui est en vigueur dans la Fonction publique ivoirienne.

Recommandation

Le Statut général de la Fonction publique configure les rapports de l'organisation à l'égard des travailleurs : le poids des structures est plus qu'évident. Or, le facteur humain a besoin d'échanges, d'écoute, d'évaluation de sa performance, d'information, de motivation, de mobilisation. Ce que le gestionnaire des RH doit être à même d'accomplir au quotidien.

Résumé

Indépendamment de la sphère sociale considérée, la Fonction publique est l'objet de critiques. Pour pallier ce fait, des réformes sont entreprises pour rehausser son niveau de prestations. Mais, celles-ci s'appliquent au détriment du facteur humain, ressource essentielle à motiver. La présente communication s'appuie sur des travaux antérieurs, complétés par des entretiens semi-structurés avec des fonctionnaires ivoiriens. Une analyse du contenu du discours des acteurs a été réalisée. Il ressort que le retard, la corruption et l'absentéisme résultent du faible niveau de salaire qui constitue une source de démotivation, de même que l'insuffisance de transparence sur les décisions de l'organisation administrative et la faible délégation des responsabilités. Des comportements de compensation sont développés à cet effet. Les formations sont orientées vers les cadres supérieurs et moyens, et l'organisation promeut moins les travailleurs. En un mot, la gestion administrative du personnel a toujours cours dans la Fonction publique ivoirienne. Or, le facteur humain a besoin d'échanges, d'écoute, d'évaluation de sa performance, d'information, de motivation, de mobilisation. Ce que le gestionnaire des RH doit être à même d'accomplir au quotidien.

Indépendamment de la sphère géographique et culturelle considérée, la Fonction publique est l'objet de critiques diverses : faible rendement, absentéisme et retard des agents, détournements de deniers publics, « lourdeur administrative »¹ (Gacha, 2010). Ces faits ternissent davantage son image auprès des usagers, des prestataires et des fournisseurs. C'est pour pallier ces insuffisances que la Côte d'Ivoire va initier, dès 1979, des opérations de réforme administrative et externaliser des activités autrefois dévolues à des fonctionnaires. Ces actions de réforme auront pour objectif de rehausser le niveau des prestations et de performance de la Fonction publique (Gacha, 2012).

Mais, cet objectif ne saurait être atteint qu'à travers l'adoption de nouveaux outils d'évaluation, de motivation et de promotion de l'élément humain qui constitue une ressource incontournable. C'est à ce niveau que se pose la problématique de la GRH dans l'administration publique, en termes de gestion des compétences, des carrières, des emplois et des effectifs. En effet, à l'instar du secteur privé, la politique GRH devient aujourd'hui, dans le secteur public, un enjeu déterminant de la performance. D'ailleurs, les managers du secteur public admettent que les hommes peuvent donner un avantage à leur organisation, en améliorant la qualité des services rendus au public. (Benabbou, 2001).

La réforme administrative est réalisée par et avec les fonctionnaires en faveur des usagers et autres prestataires. Aussi, est-il important que le fonctionnaire soit convaincu de l'opportunité de la réforme administrative et que ses besoins soient pris en considération lors de la réforme (MFPRA Luxembourg, 2004). Cette assertion est d'autant plus vraie que l'on a commencé à intégrer la dimension humaine dans les réformes administratives quand ont surgi des comportements de corruption, de pots-de-vin, d'absentéisme, etc.

Les comportements de compensation développés par les agents publics exigent une restructuration en profondeur. C'est pourquoi, les réformes actuelles mettent en avant la moralisation des agents, la transparence, la bonne gouvernance à tous les niveaux de la structure administrative. Mais, là encore, se pose le problème des priorités qui constituent un enjeu important dans les politiques de réforme.

En effet, les priorités dégagées par l'appareil administratif ne coïncident pas avec celles des fonctionnaires. Les acteurs en présence définissent chacun des actions qui, selon eux, prises en compte et appliquées, pourraient favoriser un meilleur fonctionnement du système administratif.

Ainsi, pendant que l'organisation arrête des priorités (moralisation de la vie publique, transparence, lutte contre la corruption,...), les fonctionnaires en font de même (amélioration des conditions de travail, augmentation salariale,...). Une étude² a même été réalisée qui conclut que les fonctionnaires ne pourront réellement s'impliquer dans le processus de changement (autrement dit, les réformes) que si le système de rémunération devient plus attrayant, plus motivant.

Méthodologie

La présente communication se fonde sur des travaux de recherche que nous avons réalisés antérieurement et auxquels nous avons adjoints d'autres données issues d'une documentation approfondie : articles scientifiques, rapports d'études, actes de colloques, textes réglementaires de la Fonction publique. Ces différentes informations documentaires ont été complétées par trois entretiens semi-structurés que nous avons eus avec quelques responsables de la Fonction publique ivoirienne. Les thèmes abordés ont été essentiellement la question de la gestion des ressources humaines chez les fonctionnaires, leur situation statutaire et les leviers à actionner pour les motiver au travail. Enfin, nous avons procédé par analyse du contenu du discours des acteurs afin de faire ressortir des éléments explicatifs de la résilience des fonctionnaires ivoiriens.

¹ La lourdeur administrative est consacrée, non seulement par la multiplicité de structures et de services interdépendants au sein de la Fonction publique, mais aussi par la complexité de l'itinéraire administratif emprunté par les actes demandés par les usagers. La lourdeur administrative s'apprécie également, si l'on se réfère à la durée dans le traitement des dossiers, aux longues procédures et aux longs délais d'attente consentis par les usagers pour l'obtention d'un acte quelconque. En somme, la lourdeur administrative est le fait pour l'administration publique, caractérisée par un éclatement structurel excessif qui en fonde aussi sa lenteur, de fournir aux usagers des prestations en dehors des délais prescrits.

² Ministère de la Réforme Administrative, (2005). *Élaboration d'un code d'éthique et de déontologie commun à tous les agents de l'État de Côte d'Ivoire*. Rapport final. Abidjan. MINRAD.

À ce sujet, il ressort des entretiens avec les responsables du MFPPRA que le forum social organisé en 2007 à Grand-Bassam (ville de la basse-côte ivoirienne) a fait des recommandations dont l'application a commencé depuis fin 2008. Les propos d'un Chargé d'Études à la DGFP nous situent mieux sur la question : *« le forum social a préconisé une réforme salariale et indemnitaire et c'est ce qu'on a commencé avec les enseignants du secondaire et du supérieur, avec les médecins, avec les infirmiers, avec les agents des eaux et forêts, les agents des douanes, les agents des affaires maritimes, et cela devait toucher l'ensemble des fonctionnaires. Seulement, on n'a pas pu l'étendre à tous les fonctionnaires compte tenu des contraintes liées au processus de sortie de crise qui englobent une forte partie du budget de l'État et qui nous empêchent ou qui ne nous permettent pas d'exécuter toutes les réformes salariales et indemnitaires ».*

Outre le traitement salarial actuel qui constitue une source de démotivation, nous pouvons mentionner les frustrations subies par les agents de la part de leurs supérieurs hiérarchiques. À ces derniers, les fonctionnaires reprochent une communication insuffisante sur les décisions de leur organisation, une délégation insuffisante des responsabilités, mais aussi de l'arbitraire dans les décisions qui les concernent. En ce qui concerne le volet formation, les enquêtés sont unanimes pour dire que des sessions sont organisées, des séminaires et autres colloques de mise à niveau. Ces formations sont généralement organisées pour les cadres supérieurs et moyens. Il existe à cet effet une direction de la formation et des stages au sein du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative qui étudie et planifie les thèmes à traiter.

Il arrive aussi que chaque administration (département ministériel, service public), en fonction de ses besoins et de ses moyens, organise des sessions de formation à l'endroit de ses agents. En guise d'exemple, nous avons eu le privilège, courant janvier 2011, de participer à une formation des fonctionnaires de l'Office National d'Identification (ONI, rattaché au Ministère d'État, Ministère de l'Intérieur) sur la gestion des carrières. Il y a également la formation professionnelle qui est faite pour les fonctionnaires reçus à un concours interne.

Contrairement aux entreprises privées, la Fonction publique accorde peu de promotion aux travailleurs. Cela trouve sa justification dans l'incidence budgétaire des promotions : de façon explicite, toute promotion d'un agent s'accompagne nécessairement d'une retombée financière pour ce dernier. Or, l'administration publique s'évertue à maîtriser son budget de fonctionnement en évitant autant que possible d'y greffer des charges supplémentaires. Ceci expliquant cela, la Fonction publique ne promeut pas souvent ses travailleurs. Toutefois, l'organisation accorde des promotions, mais dans des proportions très limitées. *« Si tout le monde est chef, qui va exécuter le travail ? »* s'est interrogé le même chargé d'Études convoqué plus haut.

Par ailleurs, il faut retenir que la Fonction publique, avant le forum social de 2007, n'accordait ni gratification ni primes en tant que telles. Aujourd'hui, des primes trimestrielles sont versées aux fonctionnaires du MFPPRA, vu qu'ils génèrent des revenus grâce aux actes administratifs payants délivrés aux usagers. Les fonds ainsi générés sont gérés par un agent comptable du Trésor public détaché au MFPPRA. Les structures qui octroient des primes à leurs agents (en l'occurrence les régies financières, depuis 2001) le font parce qu'elles génèrent elles-mêmes aussi des revenus.

Paradoxalement, les textes de la Fonction publique et ceux des finances publiques n'autorisent pas le versement de primes aux fonctionnaires ; ces mesures exceptionnelles sont prises pour motiver les travailleurs. Toutefois, à l'issue du forum social, des propositions ont été faites allant dans le sens de la généralisation des primes à l'ensemble des fonctionnaires et agents de l'État de Côte d'Ivoire.

Il faut souligner en outre que les avancements dans l'organisation administrative se font tous les deux ans en fonction de la notation des agents. Pour illustration, si un agent est bien noté, par exemple 4, le délai pour qu'il bénéficie de l'avancement est moins long que celui des autres. C'est en quelque sorte une forme de bonification que la Fonction publique applique.

La spécificité de la GRH dans la Fonction publique ivoirienne

La Fonction publique accomplit ses missions en s'appuyant sur la communauté d'hommes et de femmes qui en constituent le socle. C'est dire que l'Homme est incontournable à maints égards.

Comment les ressources humaines sont-elles gérées au niveau de la Fonction publique ivoirienne ?

Commençons par apprécier les propos d'un sous-directeur de la DOREBD : « *De façon générale, pour l'épanouissement du fonctionnaire, au niveau de la Fonction publique, bon... moi, je peux te dire qu'il n'y a pas grand-chose ; là, je ne vais pas te mentir, rien n'est fait, on met tout ça sur le compte de la guerre (...). Dire qu'il y a un programme social de construction de logements pour les fonctionnaires, ou bien d'amélioration des conditions de vie, véritablement, à ma connaissance, il n'y a pas grand-chose* ».

La Fonction publique est dotée de services de RH qui ont des dénominations différentes en fonction de la taille des ministères, taille en termes d'effectif des agents. Ainsi, les grands ministères disposent d'une Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF) et d'une DRH, les moins grandes d'une DRH et les plus petites ont une direction du personnel. En fait, ces appellations n'ont aucune incidence véritable sur la gestion des ressources humaines puisque ces structures font pratiquement la même chose, tout en occultant la prospective.

Les différents directeurs se contentent de constituer les dossiers pour chaque agent, d'établir les notes de service, les notes pour le départ en congé, etc. En un mot, c'est la gestion classique des ressources humaines (gestion administrative du personnel) qui est pratiquée dans l'administration publique ivoirienne. Par conséquent, c'est le modèle objectivant de la GRH qui est en vigueur dans la Fonction publique ivoirienne, étant donné qu'elle a une configuration mécaniste, au sens de Mintzberg (1982). Or dans le quotidien, le facteur humain est permanent et il prend le nom d'échange, d'écoute, d'expression, d'évaluation de la performance, d'information, d'explication, de motivation, de mobilisation. Ce que le gestionnaire des RH doit être à même d'accomplir de façon permanente.

Comme nous l'avons déjà souligné, le fonctionnaire est dans une situation statutaire vis-à-vis de l'administration publique. Lors du recrutement (généralement par voie de concours), les postes, les responsabilités ne sont pas négociables : le fonctionnaire n'a pas de volonté, il peut servir partout, être affecté partout ou maintenu en un lieu, même en temps de guerre. « *C'est le sacerdoce, on ne demande pas ton avis* » a dit un secrétaire.

La nomination à des postes de responsabilité relève de la « compétence discrétionnaire » du gestionnaire, de l'autorité qui a pouvoir de nommer, sans demander l'avis de l'intéressé. Il n'y a pas de critères objectifs pour l'affectation d'un agent à un poste, cela est laissé à l'appréciation du chef de service qui décide d'affecter un agent dans tel ou tel service ou lui confier telle ou telle responsabilité. Toutefois, pour les postes de responsabilité, il y a des critères. À titre d'exemple, pour être sous-directeur dans la Fonction publique, il faut être de la catégorie A, grade minimum A3.

Pour ce qui est des prestations dont bénéficie le fonctionnaire, il n'existe pas d'autres couvertures en dehors de l'assistance médicale fournie par la Mutuelle Générale des Fonctionnaires et Agents de l'État de Côte d'Ivoire (MUGEF-CI). Cette assistance consiste en la délivrance de bons de produits pharmaceutiques aux fonctionnaires malades ou à leurs ayants-droits. Ce qui leur permet de se procurer les médicaments à hauteur de 30% du montant, la mutuelle endossant 70%. Là encore, il y a des restrictions qui sont faites dans les prestations : certaines pharmacies refusent les bons de produits pharmaceutiques délivrés par la MUGEF-CI ; le fonctionnaire malade est donc obligé de démarcher plusieurs pharmacies pour en trouver une qui accepte de lui délivrer les médicaments mentionnés sur les bons MUGEF-CI. Par ailleurs, certains médicaments (antibiotiques, sérums intraveineux, etc.) n'étant pas supportés par la MUGEF-CI, le fonctionnaire doit en assumer la charge. Enfin, un service médical dédié aux agents publics est ouvert avec plusieurs unités médicales pour la prise en charge du travailleur de l'État.

Pour pallier ces insuffisances, certains services mettent en place des structures destinées à assurer des prestations de qualité à leurs membres. C'est le cas des amicales et mutuelles qui ont été créées au sein du Trésor public, de la Direction Générale des Impôts, de la Police Nationale, des Forces armées, des Douanes, de la Direction Générale du Travail (Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative). Cette initiative peut être généralisée à l'ensemble de l'administration publique : les gestionnaires peuvent aider à créer les conditions de mise en place de ces structures.

Conclusion

Il faut dire que les textes de l'administration publique, matérialisés par le Statut général de la Fonction publique, définissent au préalable les rapports de l'organisation à l'égard des travailleurs. Ces derniers, dans une situation dite statutaire vis-à-vis de la Fonction publique, ne peuvent qu'être conditionnés par les textes en vigueur : le poids des structures est plus qu'évident. Cette réalité est d'autant plus avérée que les textes influencent également le mode de gestion des ressources humaines de la Fonction publique. Ce sont ces mêmes textes qui consacrent la résilience des fonctionnaires ivoiriens.

