

## **Chronique Administrative de la République du Bénin**

**Eulalie Adéola KOTY**

*Chef du Service Archives et Documentation au Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative du Bénin*

La Conférence Nationale tenue à Cotonou en Février 1990 a conduit au bouleversement de la situation politique antérieure, système politique marxiste-léniniste, et a permis l'avènement du Renouveau démocratique, avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution (Loi n° 90-3 2 du 11 décembre 1990).

Cependant, résultat de la politique socialiste précédente, les effectifs des agents de la Fonction publique étaient devenus pléthoriques au point que l'Etat n'arrivait plus à assurer la rémunération de ses agents.

La situation de cette administration malade" avait amené notre pays à procéder en décembre 1986 à un premier recensement du personnel de l'Etat, ce qui permit d'abord de dégager des fonctionnaires fictifs, puis d'informatiser la gestion des agents. En décembre 1994, se sont tenus les Etats généraux de la Fonction publique et de la Modernisation administrative qui constituent aujourd'hui le point de départ de la Réforme administrative au Bénin.

### ***I-Le Statut général de la Fonction publique***

C'est la loi no 86-013 du 26 février 1986 modifiée par la Décision-loi no 89006 du 12 avril 1989, antérieure à la nouvelle Constitution qui régit la situation des agents permanents de l'Etat. Ce statut s'applique, selon la conception générale des fonctionnaires, aux personnes nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative.

C'est une Fonction publique de carrière qui est instaurée selon un schéma classique : recrutement sur titre, par concours direct ou après un test, avancement à l'ancienneté et au choix par la notation, interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative. Le droit syndical et le droit de grève sont reconnus aux agents de la Fonction publique.

Dans la pratique, les règles prévues par ce statut ne s'appliquent toutefois pas entièrement : les examens professionnels ne sont pas organisés, les avancements sont bloqués du point de vue de l'augmentation des rémunérations, les recrutements sont gelés

L'écart entre les dispositions des textes et la pratique démontre la nécessité d'une profonde réforme administrative accompagnée d'une évolution du statut de la Fonction publique.

## ***II- La Réforme administrative***

*(Source: J.O. n°1 du 1er janvier 1995)*

L'arrêté n°111/MFPRA/DC/CTRA/ SA du 29 novembre 1994 a créé un Comité Technique de Pilotage de la Réforme administrative (CTPRA) qui est chargé de préparer à l'adoption par la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA), tous les dossiers relatifs à la tenue des Etats généraux et au suivi de la oeuvre de la réforme administrative. Il a un rôle de coordinateur des tâches de la réforme avant, pendant et après les Etats Généraux qui se sont déroulés du 12 au 16 décembre 1994.

Ces Etats généraux ont non seulement fait le diagnostic des maux qui minent le fonctionnement de l'Administration béninoise, mais proposé des actions dont la mise en oeuvre devrait pouvoir mettre effectivement l'Administration au service du développement.

Dans les années 80, la réforme administrative dans les pays africains se limitait à quelques actions isolées relatives soit à la réduction des effectifs et de la masse salariale, soit à la réorganisation des structures administratives et à la révision des textes, soit à l'équipement en matériel informatique. L'approche béninoise se veut globale ; certes, elle prend en compte les aspects ci-dessus énumérés, mais elle va au delà de ces facettes de la réforme en se proposant d'agir sur l'homme, l'agent public, le citoyen, pour en faire le véritable acteur du changement, afin que le pays se développe selon des critères d'économie et de qualité. Pour y parvenir, la Commission Nationale de Réforme Administrative, à travers son Comité technique de pilotage de la réforme administrative, a conçu un plan de réforme et de modernisation administrative à court terme (3 ans) qui a été adopté par le Conseil des Ministres le 21 juin 1995.

S'agissant des objectifs, le plan prévoit que la réforme administrative doit permettre à l'Administration de devenir le levain du développement du pays selon les critères d'économie et de qualité. Il va falloir donc procéder d'une part à la clarification des missions de l'Etat, à l'amélioration du dispositif législatif organisationnel et des modes de gestion, d'autre part au renforcement d'une nouvelle culture administrative, sans oublier la restauration de l'image du service public.

En ce qui concerne les stratégies, le plan propose d'impliquer et de responsabiliser les agents publics en vue du changement qualitatif souhaité. Cette action sur l'homme devra nécessairement s'étendre à l'usager et aux partenaires au développement qui, bien informés des objectifs et de la démarche progressive de la réforme, pourront y adhérer pleinement.

Par ailleurs, le plan préconise que parmi les missions d'Etat, la priorité soit accordée à celles relatives à la justice, à la sécurité, aux finances, aux ressources humaines et à l'information afin de permettre à l'Administration d'obtenir cette efficacité requise.

Quant au programme de cette réforme, il comprend huit (8) points répartis en deux groupes ; le premier concerne les actions portant sur l'homme à savoir:le renforcement des capacités nationales ;

- l'émergence d'une nouvelle culture administrative ;
- a gestion rationnelle de la communication ;
- la valorisation des ressources humaines et le renforcement des capacités de gestion.

le second groupe comprend les actions relatives à:

- la clarification des missions de l'Etat ;
- la rationalisation et la stabilisation des structures et l'organisation administrative ;
- l'établissement des règles et nonnes administratives ;
- la décentralisation et la déconcentration.

Cette volonté publique a été affirmée le 23 juin 1995 par le Ministre d'Etat à la Présidence de la République, chargé de la coordination de l'action gouvernementale et de la défense nationale, lors de la cérémonie de lancement officiel de la vulgarisation du plan de réforme administrative : " Le Gouvernement fera quant à lui preuve de la volonté politique nécessaire pour qu'ensemble, nous puissions gagner la bataille du développement de nos nations africaines grâce à la restauration d'une véritable administration de développement dans nos pays.

### ***III- Formation professionnelle***

Pour renforcer l'efficacité des personnels, la Direction de la formation professionnelle, des examens et concours (DIFOPEC) a été créée par un arrêté no 68/MFPRA/DC/SA du 9 octobre 1992, abrogé par l'arrêté no 1 1 O/MFPRA/DC/SA du 15 novembre 1994 (voir J.O. no 1 du 1er janvier 1995) qui maintient la Direction de la formation professionnelle en lui conférant de nouvelles missions.

Cette Direction est chargée de la mise en application du statut général des fonctionnaires et de ses décrets d'application en matière de formation, de concours, d'examens et de recrutement des personnels civils de l'Etat.

Elle a pour mission :

- d'élaborer des textes législatifs et réglementaires relatifs à la formation professionnelle ;
- de réceptionner et d'étudier les dossiers des bourses de stages ;
- de faire des études relatives à l'adaptation de la formation aux besoins de l'Administration ;
- d'être en relation avec les structures nationales et étrangères de formation et de perfectionnement des agents de l'Etat ;
- d'organiser le recyclage et le perfectionnement des fonctionnaires ;
- de centraliser et d'analyser les besoins en formation des personnels de l'Etat ;
- d'évaluer des programmes de stage de formation et de perfectionnement des agents de l'Etat organiser des tests, des concours directs et professionnels, des examens directs,

professionnels et de qualification donnant accès à des établissements de formation ou à des emplois publics ;

- de définir avec les structures intéressées les modalités d'organisation des tests et concours.

#### ***IV- Départs volontaires***

Le programme de départs volontaires (PDV) rentre dans le cadre de la restructuration économique. La décision no 5/NWPRA/DC/SA du 26 janvier 1995 crée une commission au sein du ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative pour :

- faire le point des activités du Départ volontaire de la Fonction publique au niveau du Fonds de compensation et de la Commission nationale de radiation ;
- proposer une nouvelle orientation des activités du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, suite à la cessation de l'appui des bailleurs de fonds, ainsi que les structures appropriées.

#### ***V- Décentralisation***

La loi no 90-08 du 13 août 1990, portant organisation et attributions des circonscriptions administratives, reconduit les structures mises en place par le régime socialiste précédent.

La Conférence Nationale dégage une nouvelle orientation et consacre l'option de la décentralisation. Selon l'article 151 de la Constitution, « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et selon les conditions prévues par la loi ».

L'administration territoriale est cependant pauvre en ressources humaines et utilise en dehors des agents locaux recrutés par les entités territoriales les fonctionnaires payés par l'Etat à qui s'applique le statut de la Fonction publique (Loi n' 86-013 du 26 février 1986, portant statut général des agents permanents de l'Etat).

Les agents locaux sont régis par le code du travail. Il leur est appliqué les dispositions prévues pour les agents contractuels de l'Etat.

#### ***VII-Perspectives d'évolution***

Compte tenu des efforts de redressement économique qui se manifestent, le Bénin, qui est sous ajustement structurel, a été autorisé à procéder à un léger dégel de la situation, au niveau des salaires et des recrutements. En effet, le plan de réforme et de modernisation qui vise à faire de l'Administration un instrument de développement qui s'appuiera sur la culture béninoise soulève un certain nombre de difficultés :

- Les fonctionnaires partis volontairement de la Fonction publique ont protesté contre le non paiement de leurs arriérés de salaire au Ministère des Finances le 6 mars 1995. Le 15 mars, ce fut le tour des partis volontaires de l'armée de manifester. Cette situation a provoqué de violents affrontements ;
- Les 438 agents permanents de l'Etat (APE) ciblés en 1993 invitent l'Etat revoir leur situation. Ces derniers accusent la Confédération Générale des Travailleurs du Bénin

(CGTB) de n'avoir pas pu répondre à leurs aspirations et d'avoir fait pression sur le Gouvernement pour les dégager de la Fonction publique sous prétexte de la loi de finances et des exigences du Programme d'ajustement structurel. Ils invitent tous les responsables de l'Etat à revoir leur cas. Pour eux, la CGTB pratique "un syndicalisme opportuniste" ils sont désormais affiliés au Collectif des organisations syndicales indépendantes (COSI) ;

- La dévaluation du franc Cfa a entraîné une nette diminution du pouvoir d'achat et une hausse démesurée des prix des produits de consommation.

Certaines centrales syndicales ont donc fait appel aux travailleurs pour une marche pacifique et un sit-in à la Présidence de la République en Mai 1995 afin de protester contre la vie chère et la non-satisfaction de leurs revendications.