

PRESENTATION DE LA FONCTION PUBLIQUE BENINOISE

Calquée sur le modèle hérité du système français, la Fonction Publique Béninoise a été créée en 1959. Elle est actuellement animée à travers surtout la Direction du Personnel de l'Etat (D.P.E.) du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (M.F.P.T.R.A.).

Paragraphe I. Bases juridiques, mission, structures et fonctionnement de la Fonction Publique Béninoise

Plusieurs textes fondamentaux de gestion ont, depuis sa création, régi la Fonction Publique Béninoise. Celle-ci a, comme dans d'autres pays africains francophones, une mission d'intérêt général qu'elle accomplit à travers des structures déterminées.

A- Bases juridiques de la fonction publique Béninoise

Considérée comme l'âme de l'Administration, la Fonction Publique Béninoise a été dotée de plusieurs textes législatifs et réglementaires dans le domaine de la gestion des ressources humaines de l'Etat.

Dans le passé, la Fonction Publique Béninoise a connu plusieurs textes fondamentaux

- la Loi n°59-21 / ALD du 31 août 1959 portant Statut Général de la Fonction Publique du Dahomey est le premier texte réglementant la Fonction Publique Béninoise. Elle est suivie de plusieurs textes d'application. Cette loi qui apparaît comme une transposition des règles régissant la Fonction Publique au temps colonial, était appliquée à certains agents privilégiés appelés "fonctionnaires" de l'Etat. Ces agents étaient soumis au régime du personnel national ;

- le Décret 110/PCM/MJL/FP du 25 avril 1960, fixant le régime général d'emploi des agents temporaires des Administrations et Etablissements Publics Administratifs de l'Etat, régissant les "non-fonctionnaires". Même s'ils occupaient des emplois permanents, ces agents étaient considérés comme des "Agents Auxiliaires d'Administration" essentiellement révocables. Ainsi, on parlait du régime des Auxiliaires ;

- la Convention Collective des Travaux Publics et Bâtiments du 06 juillet 1956 régissant les Agents Conventionnés de l'Etat qui étaient soumis au même sort que les Auxiliaires.

- l'Ordonnance n°72-23 du 24 juillet 1972 abroge la Loi n°59-21 du 31 août 1959 ; elle n'a pas été appliquée à cause surtout de l'instabilité politique du Bénin. Ainsi, la Loi de 1959 était restée en vigueur ;

- l'Ordonnance n°79-31 du 4 juin 1979 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat (A.P.E.) avait tenté de simplifier et d'harmoniser les textes précédents. Cette Ordonnance a été suivie de plusieurs décrets ou statuts particuliers de différents corps de la Fonction Publique Béninoise. Actuellement, la G.R.H. de l'Etat dans la Fonction Publique est basée sur:

- la Loi n°86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat (A.P.E.) qui a remplacé l'Ordonnance de 1979 ; cette Loi n°86-013 est modifiée et complétée par la Décision - Loi n°89-006 /ANR/CP du 12 avril 1989 limitant, entre autres, le champ d'application du Statut Général des A.P.E. ;

- la Loi n°89-020 du 29 avril 1989 portant approbation de la Décision-Loi 89006 qui modifie et complète la Loi 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des A.P.E. ;

- les statuts particuliers des A.P.E. de 1985, à savoir les Décrets n°85-359 à 85-388 du 11 novembre 1985 qui sont abrogés par ceux de 1997-1998 : il s'agit du Décret n°97-532 du 28 octobre 1997, du Décret n°98-77 du 06 mars 1998 et des Décrets n°98-187 à 98-214 du 11 mai 1998 ; mais malheureusement et curieusement, ces Décrets de 1985 restent essentiellement appliqués ;

- la Loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraite, modifiée et complétée par la Loi n°89-019 du 29 avril 1989.

Toutefois, certains corps sont assujettis à des statuts spéciaux équivalents au Statut Général. Ces corps qui sont régis par d'autres lois, ne font pas partie du champ de notre étude.

En somme, la principale source du droit de la Fonction Publique au Bénin actuellement, reste la Loi n°86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des A.P.E., modifiée et complétée par la Loi n°89-020 du 29 avril 1989.

Ces textes et d'autres déterminent-ils clairement la mission de la Fonction Publique du Bénin ?

B - Mission de la Fonction Publique Béninoise

Au départ, la Fonction Publique avait pour principale mission, l'administration des services publics de l'état. Elle disposait d'un personnel réduit pour accomplir ses tâches qui se traduisaient par la constatation de l'état de conformité de la situation des fonctionnaires avec les Statuts ou textes de loi qui les régissent. En fait, il s'agit d'une simple application des Statuts ou textes réglementaires dont relèvent les agents depuis leur engagement, leur nomination

jusqu'à leur admission à faire valoir leur droit à une pension de retraite, en passant par leur titularisation, leurs différents avancements, etc.

Dans son évolution, la Fonction Publique avait davantage besoin de diverses catégories d'agents pour assurer sa « mission indispensable de sauvegarde des valeurs fondamentales du service public, de défense de l'intérêt général et de promotion du développement économique et social, humain et durable »⁽²⁾. Cette mission passe par la prise des mesures législatives, réglementaires, techniques et pratiques. Elle permet de créer des conditions favorables à l'amélioration de la qualité des services, au bon fonctionnement de l'Administration Publique et à un environnement propice à l'éclosion du secteur privé. Ainsi, la Fonction Publique reste un important instrument de l'Etat qui, soumis à la neutralité, doit favoriser la gestion efficace des ressources humaines.

Pour accomplir sa mission, la Fonction Publique Béninoise dispose des structures qui facilitent son fonctionnement.

C- Structures et fonctionnement de la Fonction Publique Béninoise **L'organisation de la Fonction Publique Béninoise paraît très simple.**

1- La Présidence de la République

L'article 54 de la Loi constitutionnelle n°90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin stipule : « Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire.

Il dispose de l'Administration... »

Cette disposition constitutionnelle montre que le Président de la République est le dépositaire de tous les pouvoirs administratifs. A ce titre, et ne pouvant pas remplir tout seul cette mission, il délègue une partie de ses pouvoirs en matière d'administration des personnels de l'Etat au Ministre chargé de la Fonction Publique

2- Le Ministère chargé de la Fonction Publique

Le Ministère de la Fonction Publique est chargé de la mise en oeuvre de la politique de l'Etat en matière de

- Fonction Publique et de Réforme Administrative ;
- législation du travail, de médecine du travail et de main-d'œuvre ;
- formation, de perfectionnement et de recyclage des fonctionnaires et de travailleurs de différentes catégories socio-professionnelles régis par le Code du Travail et les Conventions Collectives ;
- sécurité sociale.

Ce Ministère est aujourd'hui organisé sur la base du Décret n°96-608 du 27 décembre 1996 et est dénommé le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (M.F.P.T.R.A.).

Le Ministre est le premier responsable de l'exécution des décisions et instructions du Gouvernement dans les différents domaines de compétence du Ministère. Il préside le Conseil National de la Fonction Publique (C.N.F.P.), le Conseil National du Travail (C.N.T.) la Commission Nationale de la Réforme Administrative (C.N.R.A.). Il fait appel aux divers services des autres départements ministériels et institutions de l'Etat. Les corps d'inspection et de contrôle sont mis à sa disposition pour toute étude ou mission entrant dans sa compétence. Il contresigne les décrets relatifs à l'organisation des administrations centrales, des services et établissements publics de l'Etat.

Le MFPTRA se compose d'un Cabinet, d'une Inspection Générale des Services et Emplois Publics, d'un Secrétariat Général, des Directions Centrales et Techniques, des Directions Départementales et des Organismes sous tutelle.

Les Directions Techniques se composent comme suit :

- la Direction du Personnel de l'Etat (D.P.E.) ;
- la Direction des Archives, du Contentieux et des Affaires Disciplinaires (D.A.C.A.D.) ;
- la Direction de la Réforme Administrative (D.R.A.) ;
- la Direction des Tests, Examens et Concours (D.T.E.C.) ;
- la Direction du Travail (D.T.) ;
- la Direction de la Formation Professionnelle Continue (D.F.P.C.) ;
- et la Cellule d'Appui à la Reconversion des Agents Partis de la Fonction Publique (C.A.R./A.P.F.P.).