

## L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES FONCTIONNAIRES

Elles s'inscrivent dans le cadre de l'épanouissement socio-professionnel des fonctionnaires. Nos suggestions ici sont de deux sortes : une nouvelle politique de rémunération et de renforcement de la capacité financière des fonctionnaires d'une part et d'autre part l'attribution des récompenses et la répression des infractions.

### *Section 1 : L'amélioration des conditions de vie des fonctionnaires*

#### *Paragraphe 1 : Une nouvelle politique de rémunération*

La rémunération joue un rôle important dans la vie du fonctionnaire en ce sens qu'elle demeure son principal moyen de subsistance. Son épanouissement social en dépend. Une nouvelle politique de rémunération dans la Fonction Publique implique donc l'actualisation des traitements indiciaires et la revalorisation des primes et indemnités.

On ne saurait aujourd'hui parler des rémunérations dans la Fonction Publique béninoise sans faire allusion à la loi 98-035 du 15 septembre 1998 portant avancement au mérite.

#### **A - Bref aperçu sur la loi 98-035 du 15 septembre 1998**

Elle s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'Administration publique. Jusque-là, la loi 86-013 donne la même possibilité de progression et de rémunération à tous les fonctionnaires quel que soit leur mérite.

En effet, «...qu'ils soient travailleurs ou paresseux, efficaces ou inopérants, performants ou médiocres, lucides ou éthiliques permanents, toujours à leurs postes ou absentéistes invétérés, les agents de l'État oncles mêmes droits, les mêmes avantages et les mêmes chances de progression dans leurs carrières. Ils évoluent tous les deux ans de façon automatique. Le changement de ce système s'impose parce que la progression dans la carrière se fonde beaucoup plus sur

l'ancienneté. De plus, les agents médiocres pèsent lourdement et inutilement sur le budget de l'État».

Le nouveau système vise à l'instauration d'un mécanisme permettant l'amélioration de la qualité du service public, la mise en place d'une administration dont les coûts sont directement proportionnels à son niveau de développement et à son rendement.

Le système comprend trois volets essentiels à savoir

- un nouveau système d'appréciation des agents de l'État ;
- un nouveau mécanisme d'avancement appuyé d'une nouvelle grille salariale ;
- un nouveau système indemnitaire.

Le nouveau système repose sur la prise en compte des performances des Fonctionnaires. Il en découle que le degré d'atteinte des objectifs assignés a une incidence sur l'évaluation des agents.

L'appréciation tient compte de l'aptitude et du comportement professionnel de l'agent ainsi que des résultats obtenus dans l'exécution des tâches assignées.

## **B - La revalorisation des traitements indiciaires et l'actualisation des primes et indemnités**

Le niveau de rémunération dans l'Administration béninoise est devenu une préoccupation. S'il est vrai que la réduction de la masse salariale peut contribuer à la stabilité macro-économique, il est également admis que la réduction en dessous d'un certain seuil retarde la réalisation du but recherché. L'érosion des salaires influe donc sur la motivation des fonctionnaires.

Au Bénin, le non paiement des salaires à l'indice réel depuis quelques années entraîne la dégradation du pouvoir d'achat des fonctionnaires. En recherchant les causes du dysfonctionnement de l'Administration, on ne saurait occulter la misère généralisée des fonctionnaires. Il n'est pas rare d'entendre les agents justifier leurs comportements peu recommandables par le salaire dérisoire.

Pour remédier à cette situation, il importe donc que les Agents Permanents de l'Etat soient payés à l'indice réel. Aussi, faudrait-il que le point indiciaire soit harmonisé avec l'environnement social. Cette augmentation permettrait de réduire l'écart entre les salaires politiques exorbitants, les salaires dans les secteurs parapublic et privé, et ceux du secteur public.

Toutefois, l'actualisation, bien que collective, son application sera individuelle au regard du service accompli par chaque fonctionnaire. En effet, le service accompli implique la prise en compte de la quantité et la qualité du travail de chaque agent. Actuellement, les fonctionnaires évoluent dans une situation où seule la catégorie professionnelle détermine la rémunération. Ceci traduit le peu d'intérêt que certains accordent au travail. L'introduction et la mise en application d'un système de rémunération fondé sur le mérite sans complaisance, permettrait d'inciter les agents à mieux travailler. La rémunération tiendra compte des performances des agents. Un système équitable d'évaluation et d'appréciation devra être mis en place. L'évaluation tiendra compte par exemple du nombre d'heures réglementairement fait et des objectifs atteints.

A cette innovation pourrait-on associer une nouvelle politique d'attribution des primes et indemnités.

La loi 86-013 du 26 février 1986 a prévu en son article 125 une kyrielle d'accessoires de traitement. L'application de ces dispositions se heurte jusque là à la non signature et publication du décret portant régime indemnitaire applicable à chaque corps de la Fonction Publique. C'est à partir des statuts particuliers qu'il est appliqué à chaque corps, les indemnités et primes auxquelles il a droit.

En principe tous les fonctionnaires bénéficient de l'ensemble des accessoires du traitement. Il suffit de remplir les conditions donnant droit à telle indemnité ou à telle prime pour en bénéficier. Mais en réalité, personne ne bénéficie de l'ensemble des accessoires du traitement. Sur les seize prévus par le statut, à peine la moitié est attribuée. Cette situation est de nature à démotiver le fonctionnaire qui sait avoir des droits qui ne sont pas respectés. Il serait tenté d'accorder peu d'intérêt à son travail, et la conscience professionnelle se désagrège peu à peu. Ce constat est d'autant plus notable lorsque cette situation perdure.

Il est donc souhaitable qu'un décret soit pris en application de l'article 125 du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat. Ce décret précisera les conditions à remplir pour bénéficier de chacun de ces accessoires. Aussi, est-il souhaitable que les accessoires soient revalorisés.

On pourrait également créer des primes et indemnités pour les fonctionnaires qui acceptent de travailler dans les régions enclavées où les conditions de vie sont difficiles. Ces primes et indemnités dont le montant sera fixé par une loi, seront ajoutées aux gains mensuels des agents concernés.

S'il est admis que la rémunération ne saurait répondre à tous les besoins vitaux du fonctionnaire, il reviendra à l'Etat de prendre d'autres mesures pour renforcer la capacité financière de son personnel.

## **Paragraphe 2 : Le renforcement de la capacité financière des fonctionnaires**

### **A - Modifier l'article 44 de la loi 86-013 relatif à l'exercice d'activités privées lucratives**

L'article 44 interdit à tout Agent Permanent de l'Etat d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative, exception faite à la production d'œuvres artistiques et littéraires. Cette dérogation ne profite qu'à une frange des fonctionnaires.

La libéralisation des activités privées lucratives interdites permettra aux fonctionnaires qui les exercent d'accroître leurs revenus.

Mais pour éviter que l'exercice de ces activités ne compromette le bon fonctionnement des services publics, des garde-fous doivent être mis. Tout agent qui par l'exercice d'une activité privée lucrative porte atteinte à l'Administration sera donc sanctionné conformément aux dispositions de l'article 131 alinéa 2, relatif aux sanctions du deuxième degré. Le préjudice peut être un abandon de poste ou la baisse de rendement au travail à cause de l'exercice de l'activité parallèle.

L'investissement dans les activités privées ne saurait se réaliser sans le concours des institutions financières.

### **B - Encourager les institutions financières à accorder des prêts à la consommation et à l'investissement aux fonctionnaires**

Les principales institutions financières au Bénin sont les banques et les caisses de crédit. Ces institutions reçoivent les fonds des épargnants à qui elles servent des intérêts et accordent des crédits à court, à moyen ou à long terme. Mais elles observent depuis quelques années une certaine méfiance surtout en ce qui concerne l'octroi des crédits, suite à la crise économique et financière qu'a connu le Bénin dans les années 1980, crise ayant conduit à la faillite, les institutions financières de l'Etat.

En effet, il ne servira à rien de soustraire du circuit économique une masse financière importante par le biais des institutions financières de la place si cette masse financière n'est pas réintroduite dans le circuit économique national. Il appartient donc aux gouvernants de faire en sorte que les personnes qui ont un revenu permanent notamment les fonctionnaires et qui ont ouvert des comptes auprès de ces institutions puissent obtenir des crédits pour financer leurs besoins en consommation et en investissement à des taux d'intérêts réduits.

L'investissement dans les secteurs viables tels que l'agriculture et l'immobilier doit être en l'occurrence encouragé.

### *Section 2 : L'application des sanctions*

Nous distinguons ici deux types de sanctions à savoir, les sanctions positives (les récompenses) et les sanctions négatives (la répression des infractions).

#### *Paragraphe 1 : L'attribution des récompenses*

Les récompenses jouent un rôle important dans la mise en valeur des ressources humaines. Ce rôle est d'autant plus déterminant lorsqu'il existe un système équitable d'attribution et des mesures visant à stimuler la conscience professionnelle.

#### **A - La mise en place d'un système équitable d'attribution des récompenses**

Jusqu'à présent, l'attribution des récompenses dans la Fonction Publique béninoise repose sur des critères peu objectifs qui ne tiennent pas compte des aptitudes professionnelles. Cette manière de faire provoque des frustrations chez certains agents travailleurs.

Un système équitable de récompense permettrait à chaque fonctionnaire de saisir le lien entre ses efforts personnels et les résultats de ses efforts. Ces résultats lorsqu'ils sont positifs peuvent se présenter sous forme de récompenses pécuniaires ou non pécuniaires.

En effet, dans un service, le chef doit user des récompenses pour obtenir la coopération correcte de ses collaborateurs. Un travail bien fait ne doit pas passer inaperçu. L'auteur doit être encouragé et valorisé aux yeux de ses collègues afin d'être amené à mieux faire et pour inciter les collègues à aller dans le même sens.

Le système de récompense lorsqu'il existe, doit être fondé sur le mérite. Il s'agira de mettre en place un système de suivi et de contrôle du mérite qui ne serait pas sujet à controverse.

Par exemple pour jouir d'une décoration, le décret d'application de la loi 86-013 acquiescerait qu'une médaille serait attribuée à l'agent qui aurait accompli quinze années de service effectif sans avoir écopé d'une sanction du premier degré, du deuxième degré ou hors échelle. L'ancienneté dans le service qui n'en bénéficient jamais bien qu'étant d'excellents

sans accroc serait la condition indéniable et la forme la plus équitable. De même pour bénéficier d'une lettre de félicitation et d'encouragement, le décret d'application de l'article 151 du même statut disposerait que l'agent doit atteindre un certain quota des objectifs qui lui sont fixés (à partir de 80%) sur une période de cinq ans. L'objectif atteint serait le critère d'appréciation.

Nous ne devons pas perdre de vue que la récompense est un aiguillon de la conscience professionnelle.

## **B - La stimulation de la conscience professionnelle**

Elle passe par le développement de l'amour au travail. Les dirigeants doivent nommer à des postes de responsabilité, les agents qui se font remarquer par leurs compétences. Ils doivent donc éviter de s'enfoncer dans des considérations partisans et ne plus nommer à des postes de responsabilité les agents incompetents et peu consciencieux qui échouent toujours dans leurs missions. Ceci évitera tant soit peu les frustrations et le peu d'intérêt que les cadres compétents négligés accordent à leur travail.

L'idéal serait que tous les agents compétents et consciencieux participent effectivement au fonctionnement des services publics.

### *Paragraphe 2 : La répression des infractions*

Deux éléments doivent être pris en compte dans le système répressif de la Fonction Publique béninoise. Ce sont : la proportionnalité des sanctions aux fautes et la généralisation des sanctions à tous les fonctionnaires.

## **A - La sanction proportionnelle à la faute**

La Fonction Publique béninoise comporte un régime disciplinaire destiné à réprimer les infractions commises par les fonctionnaires. La sanction, pour être efficace et avoir un caractère dissuasif doit être appliquée effectivement et en toute objectivité par l'autorité investie du pouvoir de le faire.

Malheureusement, on constate que la plupart des infractions commises dans l'Administration ne sont pas réprimées. Cette impunité grandissante est à l'origine des nombreux cas de malversation et de violation des obligations professionnelles en vigueur. Les sanctions, quand bien même elles tombent, ne sont pas proportionnelles aux fautes commises. Dans très peu de cas, elles se prononcent contre les agents les mieux placés, "les gros poissons". Seuls les "menus fretins", les fonctionnaires sans protection sont sévèrement réprimés. Nous n'avons pour preuve que la vague de révocations observées entre 1986-1989, de certains agents en uniformes surpris de rançonnement des conducteurs pour des modiques sommes

allant de deux cent à cinq cent francs. Alors que dans le même temps, des responsables se plaisent à détourner plusieurs millions de francs qu'ils placent dans des paradis fiscaux sans s'inquiéter de quelque poursuite que ce soit.

Afin d'éviter la disproportionnalité entre les sanctions et les fautes, nous proposons que soit pris un décret définissant clairement les fautes auxquelles s'appliquent les sanctions prévues par l'article 131 de la loi 86-013 et que chaque sanction soit prononcée en fonction de la situation professionnelle des agents.

Ces mesures donneraient satisfaction aux agents consciencieux qui sont souvent gênés de voir impunies certaines fautes et d'autres réprimées sévèrement.

### **B - La généralisation dans l'application des sanctions**

L'objectif visé ici est de mettre tous les fonctionnaires sur un même pied d'égalité dans l'application des sanctions pour une meilleure justice administrative. Il s'agit donc pour les responsables de bannir du régime disciplinaire, les considérations partisans, ethniques et claniques. La répression des infractions professionnelles doit reposer sur le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi énoncé par l'article 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986.

La généralisation devra également passer par l'abrogation de toutes les dispositions immunitaires qui exonèrent certains hauts fonctionnaires des poursuites disciplinaires et judiciaires .