

# L'administration et la société béninoise au travail à l'ère du nouveau départ

*Par Urbain Stanislas AMEGBEDJI*

*Directeur Général de l'ANPE*

## I L'administration béninoise à l'ère du nouveau départ

L'administration est une institution dont les activités ont pour but de satisfaire l'intérêt général de la population (ordre public, bonne marche des services publics). Elle est l'ensemble des personnes morales (Etat, collectivités locales, établissements publics) et physiques (fonctionnaires, contractuels etc...divers corps...) qui accomplissent les différentes tâches de service public à la population. Elle est par excellence, l'instrument aux mains du gouvernement pour agir et mettre en œuvre sa politique. C'est d'ailleurs pour cette raison que le président de la République dispose de l'administration (art 54 Constitution du 11/12/1990). L'administration dispose de pouvoirs exorbitants et peut en abuser. C'est pourquoi il est souvent mis en place des mécanismes de recours internes mais aussi la justice érigée en pouvoir pour trancher et rendre justice au citoyen.

Quelques caractéristiques de l'administration :

- L'anonymat qui implique qu'elle ne désigne pas la personne physique qui agit en son nom. Le décideur est placé hors d'atteinte. Faute de connaître son identité, les administrés ne peuvent intervenir à son égard : ceci est une garantie de bon fonctionnement de l'administration.
- La centralisation qui implique l'existence d'un front desk et d'un back desk qui peut se prolonger dans l'infini, « les supérieurs hiérarchiques ».
- L'autorité qui induit qu'elle impose sa volonté de manière unilatérale.

Toutefois toutes ces décisions et relations avec le citoyen doivent être fondées sur la loi. L'administration agit sur la base de textes législatifs et réglementaires ; c'est pourquoi on dit souvent « l'administration c'est les textes ».

Les relations entre l'administration publique et les autres travailleurs sont souvent empreintes de plaintes, complaints et insatisfactions. L'administration est qualifiée souvent de lourde, corrompue et inefficace. Et pourtant en dehors du secteur informel qui peut échapper au dictat de l'administration publique, tous les autres travailleurs sont astreints à avoir des relations avec l'administration et souvent dans ce qu'elle a de plus difficile, le paiement de taxes et impôts. Pour faire des activités, le citoyen doit obtenir des autorisations, des agréments, bref doit se faire connaître à l'administration comme exerçant dans le domaine et

accepter de respecter les règles dudit domaine et en payer les impôts subséquents. L'employeur doit au surplus déclarer ses employés et payer des cotisations et impôts en leur nom, au risque de se faire sanctionner lourdement. Il apparaît donc ainsi que le citoyen dans sa volonté de travailler pour nourrir sa famille ou assouvir son plaisir doit en convenir avec l'administration.

Dans son programme d'actions gouvernemental (PAG p. p20), le Président Talon considère que « La gouvernance administrative n'est que le reflet de la gouvernance politique. Le manque de transparence dans la gestion publique est le corollaire du défaut de leadership institutionnel. L'efficacité de l'administration publique et sa capacité à remplir la fonction de service public responsable, tout comme sa mission de mise en œuvre des politiques publiques, restent des défis majeurs pour assurer le développement au Bénin. Le défaut d'un cadre institutionnalisé de gestion et d'évaluation de la performance engendre également une faible maîtrise de la chaîne des dépenses publiques. Même empreinte de bonne volonté, l'action publique est contrainte par les mauvaises conditions de travail, la faiblesses des ressources humaines dans tous les secteurs et la gestion hasardeuse des ressources mises à disposition ».

Le diagnostic ainsi fait dans le PAG révèle les insuffisances suivantes :

- Le manque de transparence ;
- Le défaut du leadership institutionnel ;
- L'inefficacité et l'incapacité ;
- L'absence de cadre d'évaluation de la performance ;
- Les mauvaises conditions de travail ;
- La faiblesse des ressources humaines ;
- La gestion hasardeuse des ressources.

A ces insuffisances, le gouvernement propose dans le pilier 1 (Consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance), axe stratégique 2 (Amélioration de la gouvernance) comme solution de « dynamiser et moderniser notre administration » à travers :

- Le "smart gouv" ou l'administration intelligente qui consiste en l'informatisation ; l'archivage électronique et la dématérialisation ;
- La mise ne place d'un cadre de performance efficace et transparent ;
- L'adoption de l'appel à candidatures avec mandat et rémunération conséquente ; comme mode de recrutement aux hautes fonctions de l'administration ;
- La modernisation du système de gestion des ressources humaines.

Si ces actions sont pour la plupart déjà enclenchées, elles sont encore au stade de conception et les efforts faits sont encore peu perceptibles. Toutefois, depuis le 6 avril 2016, de nombreuses actions visant à une meilleure performance de l'administration ont été prises et méritent toute notre action. Il s'agit notamment de :

- La rationalisation de l'architecture gouvernementale et de l'administration par la suppression de structures budgétivores et dont l'impact et l'efficacité restaient à démontrer (Haut-Commissariat à la Gouvernance Concertée, Haut-Commissariat à la Solidarité Nationale, Inspection Générale d'Etat etc....)
- Le renforcement du contrôle pour l'efficacité de la dépense et la maîtrise du train de vie de l'Etat ; (la mise en place du Bureau d'Analyse et d'Investigation qui appuie le Chef de l'Etat dans la rationalisation de la dépense publique) ;
- La mise en place d'agences pour la modernisation des secteurs structurants de l'économie tels que le tourisme, l'économie numérique, et l'agriculture ainsi que le cadre de vie.
- Le renforcement de la proactivité du gouvernement à travers l'investigation et les analyses économique et financière nécessaires à la mise en œuvre de son programme ;
- La suppression systématique de primes non justifiables aux fonctionnaires et l'annulation de textes accordant des avantages exorbitants à des catégories de travailleurs ;
- La création de la cellule des voyages officiels pour une rationalisation des dépenses de voyages devenus insupportables ;  
Pour ne citer que celles-là....

Ces mesures et le nouveau style de la gouvernance Patrice Talon ont tôt fait de créer un nouveau type de relation entre l'administration publique et la société béninoise au travail.

## **II La société béninoise au travail à l'ère du nouveau départ**

Selon les statistiques de l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de vie (EMICOV 2015), le taux de chômage est de 2,3% tandis que le sous-emploi s'établit à 69%. Rappelons que le chômeur est la personne disponible pour travailler dans les 15 derniers jours, prête à accepter immédiatement un travail même si elle n'a pas cherché au cours du mois précédent. C'est dire donc que la société béninoise au travail est une réalité. Presque tous les Béninois en âge de

travailler font un travail même si ce n'est point le travail souhaité. Ces travailleurs sont à 13% des salariés du secteur public et privé et à 81% des travailleurs indépendants. Seulement 2% des travailleurs sont des employeurs et 4% des apprentis.

Au regard de ces statistiques, on peut noter que la société béninoise au travail est essentiellement composée de travailleurs indépendants donc de paysans, d'artisans, de commerçants, de travailleurs exerçant des professions libérales et d'un lot très important de travailleurs du secteur informel. Ce sont toutes ces catégories qui animent la vie économique par leur travail et sont de ce fait supposés avoir des relations avec l'administration.

Avec l'arrivée au pouvoir du président Talon, des changements substantiels s'observent dans la société béninoise au travail. Le nouveau pouvoir impose désormais un nouvel ordre au travail ; ordre caractérisé par la légalité, le recul de l'informel et l'affirmation de l'autorité de l'Etat. En effet, le travailleur béninois, sait aujourd'hui qu'avec l'Administration Patrice Talon, il devra faire attention au cadre d'installation de son activité ; qu'il devra bien choisir son activité parmi celles licites ; et qu'il devra payer à temps ses impôts et taxes. Dans un environnement économique caractérisé par une forte récession économique qui a occasionné la perte de milliers d'emploi, notamment dans les activités liées au marché nigérian, le non renouvellement de contrats à certains travailleurs ou le licenciement de centaines de travailleurs, dont la présence dans le secteur public n'est plus jugé utile par le gouvernement, il y a lieu de croire qu'une situation d'instabilité de l'emploi, et une onde de choc planent sur les travailleurs. Une partie des travailleurs du public vit dans la hantise de perdre son emploi ; les travailleurs de l'informel souvent installés dans le domaine public sont en errance, recherchant de nouveaux sites adéquats pour reprendre leurs activités ; les acteurs portuaires et de véhicules d'occasion recherchent d'autres activités pour survivre. La société béninoise au travail, pour ainsi dire est en pleine mutation du fait d'une double influence : celle de la crise économique notamment due à la dépréciation du naira et celle des décisions chocs du nouveau gouvernement.

### **III L'administration et la société béninoise au travail à l'ère du nouveau départ**

Il est difficile, en si peu de temps, (une année), de mesurer les changements comportementaux entre l'administration et la société béninoise au travail. A la limite, on peut dire que les comportements ont peu changé mais, on note par contre une volonté affichée du président de la République dès sa prise de fonction

d'impacter positivement les relations entre l'administration et les citoyens. Il s'agit de promouvoir une administration efficace et de bannir certaines tares qui gangrènent son action. Ainsi, on a noté la mise en œuvre effective de la déconcentration par le rapprochement des citoyens des administrés par la désignation des chefs-lieux de département et la nomination de leurs préfets; l'annulation de concours frauduleux et l'organisation d'autres concours à la satisfaction des citoyens ; la prise de sanctions administratives contre les auteurs desdites fraudes dans l'organisation de ces concours ; l'adoption de nouveaux modes de paiement par virement dans les comptes des salaires et avantages aux fonctionnaires ; le contrôle physique des effectifs dans l'administration et dans l'armée ; le relèvement immédiat de leur fonction de responsables coupables de fautes ou légèretés (4 DG à la douane en un an) ; la suppression des postes de police dont le travail essentiel consistait au rançonnement des chauffeurs. Ces changements observés tiennent des instructions et mesures prises par le régime, et devant impacter le comportement des agents publics. Toutes choses qui ont modifié le regard du citoyen vis-à-vis de l'administration. Désormais les relations entre les commerçants et les douaniers ont bien changé, chacun surveillant l'autre pour ne pas se faire sanctionner. Les chauffeurs et autres conducteurs de camion, ont une relation plus décomplexée avec les policiers qui eux-mêmes après le relèvement de leur fonction de plusieurs commissaires de police vivent dans la hantise de la sanction. Car une exigence de résultats est désormais demandée aux responsables policiers à qui l'Etat donne à présent des moyens de fonctionnement. Des commissaires de police ont été relevés de leur fonction à la suite d'un accident de voiture surchargée non interpellée par les éléments de police.

Mais s'il y a une action de l'administration qui a le plus impacté la relation administration - société béninoise au travail, c'est bien la libération des espaces publics ou déguerpissement dont les conséquences douloureuses sont ressenties par nombre de travailleurs notamment du secteur informel. En effet, un grand nombre de travailleurs béninois exercent leurs activités dans les baraques et autres installations de fortune érigées dans l'emprise du domaine public. Ces travailleurs se sont vus rasés parfois sans ménagement par une administration qui a pourtant pris la peine de sensibiliser sur une durée de six mois. Par contre, les vendeuses de médicaments du grand marché Adjégonle qui faisaient le commerce de médicaments de mauvaise qualité se sont vues surprendre un matin par la descente de la police qui a saisi les médicaments et détruit tout le marché. Plusieurs millions de pertes sèches pour ces travailleurs qui vivaient d'une activité illicite. Par cet acte, l'administration du président Patrice Talon a voulu rompre avec le passé où les régimes précédents étaient incapables d'aller jusqu'au bout de

décisions impopulaires mais salutaires. Du reste, les considérations politiques et électoralistes plombaient toute volonté de réformes douloureuses mettant en cause les électeurs à la base. Désormais, la relation est empreinte de peur et de crainte, donnant du coup une nouvelle dimension à ce qu'il est convenu d'appeler l'autorité de l'Etat qui s'affirme et se renforce. Dans la conscience collective, on cultive maintenant que, quand le gouvernement de Patrice Talon promet, il le fait. L'administration n'est plus celle avec qui on peut négocier tout sans aucun risque. C'est ainsi qu'une grande peur s'est emparée des travailleurs le 31 mars à l'échéance du paiement de la taxe sur véhicule à moteur (TVM) nombre de travailleurs n'ayant pu s'acquitter de ladite taxe ont préféré laisser leur véhicule pour prendre des taxis-motos le 1<sup>er</sup> avril avant d'apprendre que l'application de la pénalité est repoussée au 30 juin 2017.

La lutte contre la corruption et les fausses factures, évaluées à plusieurs milliards, a amené le gouvernement à geler les paiements de nombreux prestataires dont les affaires sont au ralenti et qui se plaignent de l'administration fiscale. Les paiements se font au compte goutte après vérification du service fait. Avec la baisse des recettes fiscales due, entre autres, à la chute du cours du naira, on note une disparition de plusieurs activités portuaires et la mise au chômage forcé de plusieurs milliers de travailleurs. Cette même crise ne favorise pas le paiement rapide des prestataires, car l'administration financière est obligée de payer par priorité. Ce qui handicape le développement des activités de nombreux prestataires déjà frappés par la crise avec le Nigeria. C'est dans cette ambiance que le gouvernement a fait voter un budget fort ambitieux de 2010 milliard avec la création de nouveaux impôts et taxes. Il va sans dire que la relation entre l'administration et la société béninoise au travail est plutôt tendue.

Quant à l'administration elle-même, Il y a lieu de noter que le nouveau style de fonctionnement du gouvernement Patrice Talon, induit de nouveaux changements au sein même de l'administration qui restent à confirmer dans le temps. Car, nombres de mesures prises ont eu pour impact de réduire les avantages des travailleurs de l'administration et causent des mécontentements en son sein. Ce qui induit que les mesures impopulaires mises en œuvre sur les travailleurs soient exécutées par peur et non pas par conviction. D'ailleurs, les publications de documents administratifs sur les réseaux sociaux montrent à suffisance la résistance des fonctionnaires à l'application desdites mesures.

Somme toute, on peut dire que les relations entre l'administration et la société béninoise au travail sont des plus tendues aussi bien à l'interne que vis-à-vis des

usagers qui ont subi les déguerpissements, les destructions de leurs activités, le non-paiement de leurs factures. Mais le nouveau style instaure toutefois, un nouvel ordre fait de rigueur, de transparence et de sanction contre les déviants.

La mise en œuvre du PAG devra permettre la mise en œuvre de nouveaux outils devant renforcer la réforme pour l'instauration d'une administration intelligente débarrassée des tares, de la lourdeur, de la paresse, de la corruption et de trafics de tous genres.