

REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

UNION — DISCIPLINE — TRAVAIL

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AD HOC CHARGÉE DE L'ÉTUDE
DE LA RÉFORME DU STATUT GÉNÉRAL
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

P R E S I D E N T : Monsieur KOUADIO KOUAKOU Martin,

V I C E - P R E S I D E N T : Monsieur DOUMBIA Abou

R A P P O R T E U R : Monsieur IPAUD LAGO Pierre-Michel

AVRIL 1987

I N T R O D U C T I O N

Toute activité humaine consiste à réunir des moyens au service d'une fin. L'administration n'échappe pas à cette règle. Il est désormais admis que dans tous les pays et singulièrement dans ceux en voie de développement, la grande partie de l'activité nationale relève de l'Etat chargé de promouvoir le progrès. On ne demande plus seulement à l'Etat de protéger et de gérer, de commander et de punir, mais on exige de lui qu'il conçoive, entreprenne et réalise. Du succès de ses interventions dépend la prospérité générale du pays. En d'autres termes il faut passer d'une Administration de l'Etat-Gendarme à celle de l'Etat-Intendance c'est-à-dire une administration de développement.

Mais, pour devenir une véritable administration de développement, structurée, efficace et adaptée aux finalités de la croissance économique, l'Administration doit disposer d'une Fonction Publique ayant :

1°/ - des moyens suffisants qualitativement et quantitativement, notamment en ressources financières propres, en matériel d'équipement administratif en bon état de fonctionnement.

2°/ - des structures adaptées aux finalités et aux objectifs économiques et sociaux fixés par les pouvoirs publics.

3°/ - des hommes compétents, capables, expérimentés, honnêtes, dévoués et ayant une mentalité et un sens du service public irréprochables.

.../...

Face à cette inévitable et nécessaire mutation, quel est le processus suivi par la Fonction Publique Ivoirienne ?

Le souci d'assurer la protection du service public et celle de l'agent contre l'arbitraire politique, la jurisprudence, la pratique, puis la législation ont dégagé le principe selon lequel le fonctionnaire est à l'égard de l'Etat dans une situation de caractère impersonnel.

La loi 59-135 du 03 Septembre 1959 qui marque la date de naissance de la Fonction Publique Ivoirienne (abrogée et remplacée par la loi 54-488 du 21 Décembre 1964 portant statut général de la Fonction Publique) affirme ce principe en stipulant que la Fonction Publique est au service de la collectivité et que ses agents sont dans une situation statutaire et réglementaire.

Cette rigidité juridique repose sur trois règles :

1°/ - nécessité pour le jeune Etat de Côte d'Ivoire d'affirmer son autorité sur le personnel des services publics et d'en assurer le brassage en vue de l'unité nationale ;

2°/ - affirmation de la prééminence de l'intérêt général et par voie de conséquence subordination des fonctionnaires à une autorité hiérarchique ;

3°/ - reconnaissance de certains intérêts particuliers des fonctionnaires et effort pour les garantir.

Réformer donc la Fonction Publique c'est d'abord se poser la question de savoir si ces règles et ces principes doivent être maintenus. C'est ensuite apporter aux statuts actuels des améliorations en vue de permettre à la Fonction Publique d'être un moteur et non un frein au développement.

.../...

Aujourd'hui, la Fonction Publique Ivoirienne compte environ 118.000 agents. L'Administration de cette masse considérable de fonctionnaires pose la problématique d'une véritable politique du personnel tant au niveau du recrutement et de la formation qu'à celui du déroulement de la carrière et de la retraite.

Après 26 ans d'Indépendance, l'initiative du Gouvernement Ivoirien de réformer les statuts de la Fonction Publique paraît salutaire tant il est vrai que ces statuts n'ont bénéficié que de peu d'aménagements et que les données du problème ont changé de fond en comble.

En effet, nous constatons :

- une concentration des effectifs à Abidjan due à une forte centralisation du système administratif.
- une dualité entre un secteur, un administratif traditionnel et un secteur para-étatique tourné vers la production.
- un phénomène de dégradation du fonctionnariat résultant du fait que le fonctionnaire est devenu synonyme de parasite, de budgétivore et n'ayant aucun rendement.

La réforme doit tendre à corriger ces insuffisances tout en s'attachant à mettre en oeuvre des procédures et des méthodes orientées en fonction des besoins nouveaux tant en ce qui concerne la production directe que la manière de faciliter celle-ci.

La réussite de la réforme dépendra donc en grande partie des motivations et de la rentabilité de l'ensemble des effectifs. A cet égard une attention particulière devrait être portée sur :

.../...

1°/ - les moyens de recruter, de former et d'affecter le personnel selon les besoins de façon à faire face aux changements induits par le développement ;

2°/ - l'instauration de normes morales ;

3°/ - la mise en place de systèmes souples pour la classification des postes et l'octroi des salaires de manière à utiliser au mieux les diplômés des nouvelles disciplines.

Le Conseil Economique et Social, se situant dans le cadre de la saisine a examiné les différents textes régissant la Fonction Publique Ivoirienne au travers des principales phases de la vie du fonctionnaire afin de mieux appréhender les problèmes qui se posent et proposer des solutions sans démagogie.

Le présent rapport comprend trois parties principales :

- I - L'entrée dans la Fonction Publique (recrutement)
- II - Les problèmes liés au déroulement de la carrière
- III- La fin de la carrière (la retraite).

PREMIERE PARTIE :

LE RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE
 =====

La Fonction Publique Ivoirienne se doit d'être une Administration de développement, dotée de structures performantes et servant de support à l'action gouvernementale. Cette exigence ne vaut que ce que valent les hommes qui composent la Fonction Publique et sont chargés de l'animer : de la valeur et de la compétence de ceux-ci dépend son efficacité.

Le recrutement, première mesure pour l'acquisition et la mise en place de ressources humaines que l'on veut efficaces, apparaît comme une étape cruciale qui doit être menée avec le plus grand soin et le maximum de rigueur.

Avant d'en arriver au processus de recrutement tel qu'il devrait être pour assurer l'obtention d'un personnel de qualité, il convient de jeter un regard critique sur la Fonction Publique et d'examiner quelques-uns des problèmes liés au recrutement.

I - LA SITUATION ACTUELLE :

La situation actuelle de la Fonction Publique Ivoirienne se caractérise entre autres par :

- 1° - des effectifs pléthoriques du personnel,
- 2° - une inefficacité relative du personnel administratif,
- 3° - une confusion dans les statuts et privilèges des grandes Ecoles,
- 4° - des difficultés d'intégration et de titularisation.

.../...

A - LES EFFECTIFS PLETHORIQUES DU PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'on doit, en toute objectivité, admettre que les effectifs du personnel de l'Administration Ivoirienne sont pléthoriques. En effet, il y a encore dans cette Administration beaucoup de personnes dont les postes n'existent pas réellement ou dont l'emploi ne se justifie pas, vu sous l'angle de l'efficacité et de l'optimisation de l'utilisation des ressources humaines.

Plusieurs causes sont à l'origine de cette situation :

1 - LA FONCTION PUBLIQUE COMME DERNIER RECOURS

Depuis un certain temps, la Fonction Publique sert d'exutoire pour une frange de diplômés qui ne peuvent trouver embauche ailleurs.

On a ainsi parfois l'impression que le recrutement à la Fonction Publique sert à résoudre des problèmes sociaux spécifiques ou ponctuels plutôt qu'à répondre à des besoins réels de personnel.

Dans plusieurs autres cas, il semble que les recrutements ne soient pas précédés d'une appréciation correcte et rigoureuse des besoins en ressources humaines. On en arrive ainsi à avoir dans plusieurs services bon nombre de personnes faisant double emploi pour un poste donné ou qui sont tout simplement sous-employées ou payées à ne rien faire.

2 - LE FONCTIONNEMENT INSUFFISANT DU SERVICE CENTRALISATEUR ET DE COORDINATION

Il existe depuis quelques temps au sein du Ministère de la Fonction Publique un service de programmation des effectifs. Mais le fonctionnement de ce service ne paraît pas encore opérationnel eu égard au manque de rigueur dans la répartition des agents de l'Administration.

.../...

Aussi a-t-on l'impression que l'on manque d'unité centralisatrice et coordinatrice assurant l'adéquation entre les besoins et les ressources humaines déjà disponibles qui se traduit nécessairement par une pléthore de personnel. En effet, certains Ministères recrutent pour satisfaire des besoins ressentis de personnel, alors que, un bon inventaire de postes d'emploi doublé d'un simple transfert de personnes de ministère à ministère auraient permis de résoudre le problème posé sans recourir à de nouvelles embauches.

Cela pose par ailleurs le problème de la mobilité du personnel administratif. Le défaut de pratiquer une rotation du personnel (quand et là où cela est possible) entre différents services au sein d'un même ministère ou entre ministères a empêché de faire acquérir une sorte de polyvalence aux employés administratifs. Ce phénomène est encore accentué au niveau du rapport Intérieur-capitale Economique, se traduisant par un déséquilibre entre Abidjan et l'intérieur du pays déficitaire qualitativement et quantitativement.

La mobilité devrait aussi concerner les fonctionnaires de la catégorie A ou d'encadrement et non pas seulement le "petit" personnel.

Il semble que l'interchangeabilité qui devrait favoriser les mutations de personnes et résoudre le problème des embauches non justifiables, soit freinée par la complexité de la procédure de changement de ministère des agents de l'Administration.

L'établissement d'un équilibre entre les besoins exprimés et les ressources disponibles (avant tout recrutement) devient donc impératif.

3 - L'INSTABILITE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

A l'occasion des remaniements ministériels, il n'est pas rare de voir certaines structures des services de l'Administration subir de profondes modifications.

.../...

Ces bouleversements de structures au sein des ministères réduisent souvent certaines personnes à une sorte de "chômage technique". Titularisées et n'ayant pas commis de fautes professionnelles, elles ne peuvent être licenciées, mais elle n'ont simplement plus leurs places dans les nouvelles structures.

Or, il est établi que la stabilité du Tissu administratif dépend en partie de la stabilité des responsables des services

B. - L'INEFFICACITE RELATIVE DU PERSONNEL ADMINISTRATIF

Parmi les raisons qui militent en faveur d'une réforme du statut général de la Fonction Publique, il y a le problème de rendement et d'efficacité du personnel administratif. L'on admet généralement que la Fonction Publique est (relativement) inefficace par rapport au secteur privé. Indépendamment des questions de motivation qui font que certains fonctionnaires ne donnent pas le meilleur d'eux-mêmes, il y a des causes à cette carence relative que l'on pourrait lier au recrutement. On peut noter entre autres :

1 - LE CHOIX DE COMPLAISANCE

Par manque de rigueur dans la sélection des candidats, il arrive que certaines personnes incompetentes ou non qualifiées accèdent à des postes dans la Fonction Publique par le biais des interventions, du népotisme et autres formes de favoritisme. Ces mauvais agents entravent le bon fonctionnement des services administratifs.

2 - LE DEDAIN POUR LA FONCTION PUBLIQUE

Il fut un temps où la Fonction Publique était auréolée de prestige et attirait la plupart des meilleurs cadres du pays. On assiste aujourd'hui à un renversement de tendance.

.../...

En effet, face à un secteur privé qui paie mieux, la Fonction Publique n'est plus suffisamment attractive de ce point de vue et n'arrive pas toujours à recruter les meilleurs talents dont elle a besoin pour être réellement performante. Ceux-ci préfèrent aller monnayer leur science ailleurs.

3 - DIVERSES DIFFICULTES D'ACCES A LA FONCTION PUBLIQUE

Dans certains cas, de bons éléments qui auraient pu entrer à la Fonction Publique, n'y accèdent pas pour des raisons diverses : manque d'information, de moyens, limite d'âge, éloignement, difficultés d'être classés dans un corps etc....

C - MANQUE DE CLARTE DANS LES STATUTS ET AVANTAGES DES GRANDES ECOLES

L'unité de recrutement dans la Fonction Publique obéit au principe de l'égalité de tous les citoyens d'accéder au service public.

Le procédé de recrutement par la voie des Grandes Ecoles manque de clarté quant à la classification de ces Ecoles : il y en a où le concours précède la Formation d'autres où le concours couronne la Formation, d'autres encore où le stage est intégré au programme de l'Ecole, d'autres enfin où le diplôme donne droit de passer un examen pour entrer dans une grande école donnant accès direct à la Fonction Publique.

A partir de ces éléments, il y a lieu de se demander qu'est ce qu'une Grande Ecole ? Et parmi celles reconnues comme telles, quelles sont celles dont les diplômés accèdent directement à la Fonction Publique et celles dont les diplômés sont soumis au concours d'entrée dans la Fonction Publique. A ces interrogations s'ajoutent celles relatives à la place des diplômés des Grandes Ecoles étrangères à l'exclusion de la France.

.../...

Toutes ces questions doivent être clairement résolues pour faciliter les recrutements à la Fonction Publique.

D - LES DIFFICULTES D'INTEGRATION ET DE TITULARISATION DES NOUVEAUX FONCTIONNAIRES

L'intégration et la titularisation sont le prolongement du processus de recrutement des nouveaux fonctionnaires. A ces niveaux, il se pose encore aujourd'hui un certain nombre de problèmes.

Une erreur généralement commise consiste à penser que le recrutement s'arrête à la proclamation des résultats de concours. Ainsi, des agents nouvellement recrutés sont souvent livrés à eux-mêmes. Ils arrivent dans les services (pourtant censés être demandeurs) où rien n'a été prévu pour eux : absence de programme précis de stage, et de responsables hiérarchiques pour les encadrer et même parfois manque de bureau et de chaise ! L'on ne prend pas le temps de les présenter à leurs collègues ou interlocuteurs. Plus grave, ils ne savent pas exactement ce que l'on attend d'eux, les postes qu'ils occupent, le contenu précis de ces postes. Les nouveaux ratent ainsi leur entrée et finissent par penser qu'à la Fonction Publique, l'on ne s'occupe de personne et de rien. N'est-ce pas là l'une des causes des attitudes laxistes et de laisser-aller trop souvent reprochés aux fonctionnaires ?

En résumé, l'on peut dire que l'accueil des nouveaux agents n'est pas toujours bien organisé ; le manque de suivi régulier de ces nouveaux, fait qu'il se pose très souvent à eux des problèmes pratiques quant à leur titularisation et à la perception des premiers mois de leur salaire.

En effet, le processus de titularisation n'obéit pas toujours aux mêmes règles et varie d'un corps à un autre.

Tandis que la mise en oeuvre de l'immatriculation de l'agent et du paiement de son premier salaire demeurent problématiques.

Faute de pouvoir donner des réponses précises à toutes ces questions qui se posent à l'entrée dans l'Administration, il n'est pas possible à celle-ci de se doter de ressources humaines dont elle a quantitativement et qualitativement besoin pour être réellement performante et orientée vers le développement.

II - PROCESSUS D'UN RECRUTEMENT RATIONNEL ET ADAPTE

Pour résoudre les problèmes évoqués plus haut et faire en sorte que l'Administration Ivoirienne soit productive et efficace, le Conseil Economique et Social propose un recrutement rationnel qui s'effectuera avec soin et rigueur, selon un processus en plusieurs phases pouvant se résumer comme suit :

- A - L'évaluation des besoins en ressources humaines
- B - La sélection des agents de l'Administration
- C - L'accueil, l'intégration et la titularisation des nouveaux fonctionnaires.

A - L'EVALUATION DES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES DE L'ADMINISTRATION

Pour juguler le développement pléthorique des effectifs de la Fonction Publique, l'on doit recourir à une évaluation précise et continue des besoins en personnels et à l'inventaire des ressources humaines disponibles. Cela nécessite la mise en place (ou la dynamisation si elle existe déjà) d'un service centralisateur et de coordination très performant qui serait la cellule de gestion assurant le management des ressources humaines de l'Administration.

Ce grand service centralisateur et de coordination aura pour rôle :

.../...

1 - L'identification des postes de travail (anciens ou nouveaux) au sein des services administratifs afin d'y pourvoir. Outre la satisfaction des besoins ponctuels exprimés, l'on doit procéder à une projection de l'évolution des services et des effectifs afin de prévoir les besoins futurs et de rationaliser leur satisfaction par une programmation financière.

2 - La description des postes et des profils des candidats à rechercher pour les occuper.

3 - Assurer la meilleure adéquation possible entre les besoins et les ressources humaines disponibles ou à rechercher. L'objectif ici est que l'on ne doit recruter que si cela est indispensable. Pour ce faire, l'on n'hésitera pas à opérer des transferts intra ou inter-ministériels de personnes, en instituant ou en simplifiant la procédure de changement de ministères des agents de l'Administration.

En outre, si la Fonction Publique qui est à la source d'importants mouvements migratoires internes, faute de recourir à des stimulants matériels, comme les entreprises privées, pour compenser les déséquilibres fonctionnels, procède à une répartition d'autorité des personnels, il convient de veiller à ce que cette répartition ne se fasse pas au détriment de l'intérieur du pays.

Enfin, cette politique d'interchangeabilité des agents, devra permettre à l'avenir, une rotation des personnels (quand et là où cela est possible) entre différents services au sein d'un même ministère ou entre ministères. Outre la lutte contre la sclérose et la routine, l'agent en retire un gain de motivation par l'accomplissement de tâches nouvelles ; cela le rendra polyvalent, et facilitera sa mobilité.

4 - La gestion d'une banque de données statistiques fiable.

.../...

Pour une parfaite adéquation entre les besoins et les ressources humaines, le service ou l'organe centralisateur et de coordination s'appuiera sur une concertation interministérielle régulière, sous l'égide du Ministère de la Fonction Publique à qui revient la gestion des ressources humaines de l'appareil de l'Etat. Cette concertation régulière facilitera la collecte des données et leur traitement fiable, constituant ainsi une banque précieuse de données statistiques.

Mais cette politique de planification du personnel n'est possible et utile que dans le contexte d'une stabilité des structures des services de l'Administration.

Aussi, les remaniements ministériels, en tant que tels, ne devraient-ils pas nécessairement entraîner de modification des structures. A cet égard, l'on pourrait citer l'exemple de certains pays où toute modification de structure administrative doit être soumise à l'appréciation de la Cour Suprême. Il est d'ailleurs regrettable que notre pays ne dispose pas encore d'une loi portant organisation générale de l'Administration.

En définitive, l'on notera que c'est en évaluant continuellement les besoins par une concertation appropriée entre les ministères, sous l'égide d'un service (ou une direction autonome) de centralisation et de coordination, et en procédant à des mouvements internes de personnels grâce à une permutation de postes entre agents gage d'une polyvalence que la Fonction Publique arrivera à résorber la pléthore des effectifs et à limiter ses recrutements aux seuls agents dont elle a réellement besoin.

B - LA SELECTION DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION

Après la définition des besoins et de profils des postes et des titulaires, l'on procèdera à la sélection effective des nouveaux dont le recrutement s'avère indispensable. Il convient d'indiquer à cet égard ce que devraient être les conditions d'accès à la Fonction Publique.

.../...

1 - LA VOIE DU CONCOURS

Les concours étant la voie la plus démocratique et la plus efficace pour sélectionner les agents dont l'Administration a besoin pour être résolument tournée vers le développement, le recrutement à la Fonction Publique se fera exclusivement sur concours. Ainsi, la filière des grandes Ecoles ne doit plus être, à terme, une voie d'accès automatique à la Fonction Publique à l'exception de celles dont la vocation est de former les agents de la Fonction Publique.

Ici une distinction doit être faite entre les grandes Ecoles d'application professionnelle créées par l'Etat et qui constituent une sorte de pépinière pour la Fonction Publique dont les diplômés sont dispensés de concours et les autres grandes Ecoles classiques dont les diplômés sont soumis au concours d'accès à la Fonction Publique ou peuvent travailler dans le secteur privé.

Une classification et une clarification des écoles de formation, de leurs statuts et avantages y afférents s'avèrent indispensables. L'on établira par la même occasion, une bonne fois pour toutes les équivalences entre les diplômes nationaux et ceux des écoles étrangères.

2 - LES QUALIFICATIONS

Un personnel compétent, gage de succès et d'efficacité de l'Administration Ivoirienne, ne peut s'acquérir que par le recrutement des meilleurs talents. La participation de ces derniers aux concours d'accès à la Fonction Publique est à souhaiter et à encourager.

En effet, pour être performante, l'Administration doit cesser d'être un exutoire pour les gens de bas niveau qui ne peuvent se faire employer ailleurs. Elle doit au contraire attirer une frange de diplômés de haute qualification (y compris ceux des spécialités nouvelles), quitte à en payer le prix. Pour cela, il faut que la Fonction Publique recouvre son prestige d'antan et qu'elle devienne attractive et compétitive du point de vue de la rémunération et du profil de carrière.

Les autres conditions d'accès à la Fonction Publique actuellement en vigueur (âge, moralité, état de santé etc...) n'appellent pas de commentaires particuliers à part les clarifications ci-après :

- L'âge : l'âge minimum reste 18 ans ; le maximum sera porté à 35 ans, pour tenir compte des cas spécifiques actuels (années supplémentaires par enfants à charge, durée légale du service militaire) et des spécialités nécessitant plusieurs années d'étude au-delà du cursus universitaire normal, par exemple le Doctorat d'Etat, l'agrégation etc....

- Aptitude physique : les candidats doivent être indemnes de toute affection contagieuse ou en être définitivement guéris.

- La moralité : Outre le casier judiciaire, l'on doit s'assurer que l'agent à recruter jouit d'une bonne moralité.

3 - PUBLICATION, VALIDATION DES RESULTATS DE CONCOURS ET RECLAMATIONS.

On note souvent des délais excessivement longs entre la date d'un concours et la proclamation de ses résultats. Ces résultats devraient être proclamés et publiés dans les meilleurs délais possibles.

Par ailleurs, il n'est pas rare que la liste définitive des admis à un concours soit sensiblement différente (liste parallèle, ratures, rajouts etc...) de celle proclamée par le jury. Cette pratique qui tend à favoriser toutes sortes "d'arrangements" et les recrutements de complaisance doit être vigoureusement combattue et enrayée si l'on veut doter la Fonction Publique d'un personnel de qualité. Pour combattre de telles injustices, il paraît indiqué d'envisager la création d'une commission de validation des résultats des concours. Cette commission dont la composition reste à déterminer pourrait examiner les nombreux griefs et réclamations qui naissent à l'occasion des concours.

C - STAGE PRATIQUE, ACCUEIL, INTEGRATION ET TITULARISATION
DES NOUVEAUX FONCTIONNAIRES

Le processus de recrutement ne devrait être considéré comme terminé qu'une fois le nouvel agent bien intégré et titularisé. Pour faciliter la préparation au métier et l'intégration des nouveaux, il faudrait systématiquement prévoir pour eux un accueil organisé jusqu'à la titularisation. Ce qui implique :

- La mise en place, dans le service d'accueil, d'un programme de stage bien défini, la désignation d'un responsable de stage pour un encadrement, un suivi permanent et une évaluation périodique du stagiaire.

- La clarification du régime des fonctionnaires stagiaires et la mise en oeuvre de dispositions visant à assurer le paiement des premiers mois de salaire dans les meilleurs délais possibles.

- L'application d'une procédure rigoureuse et des conditions précises de titularisation connues de tous. Car, la titularisation est l'acte qui fait acquérir aux candidats leur qualité de fonctionnaire en leur conférant un grade dans la hiérarchie de leur corps. C'est en quelque sorte la dernière phase du processus de l'entrée dans la Fonction Publique et qui marque aussi le début de celui du déroulement de la carrière du fonctionnaire qui sera examiné dans la deuxième partie de ce rapport.

DEUXIEME PARTIELE DEROULEMENT DE LA CARRIERE DU FONCTIONNAIRE

La titularisation marque le début de la carrière du Fonctionnaire. Celle-ci va se dérouler selon un processus bien défini et selon des règles juridiques qui relèvent soit du domaine de la loi soit du domaine du règlement.

Si l'entrée dans la Fonction Publique exige une certaine rigidité juridique, l'expérience a montré que le fonctionnaire ne peut réellement jouer son rôle d'agent de développement que s'il bénéficie de conditions d'incitation, de motivation et si son environnement professionnel est adapté aux réalités.

En d'autres termes, pour faire de la Fonction Publique un moteur du développement, l'Etat doit emprunter au Secteur privé, certaines de ses méthodes de gestion des ressources humaines qui ont fait leur preuve par leur rendement et par leur productivité. Cela impliquera sans aucun doute des charges financières importantes ; mais peut-il y avoir de réforme qui ne se pose en terme de coût ? Cet aspect mériterait d'être retenu dans le projet de réforme du statut général de la Fonction Publique.

Avant d'examiner les différentes situations du fonctionnaire au cours de sa carrière, il convient de souligner quelques lacunes ou insuffisances qui résultent de l'application des textes, notamment de la loi 64-488 du 21/12/64 portant statut général de la Fonction Publique et de ses décrets d'application.

D'une façon générale on a l'impression que la carrière du fonctionnaire se déroule pour l'essentiel en marge de la législation. On note particulièrement les points suivants :

- un tissu juridique et réglementaire touffu et inaccessible aux agents.
- une protection juridique du fonctionnaire qui semble inversement proportionnelle au niveau atteint dans la hiérarchie : les fonctionnaires occupant les plus hautes fonctions sont les plus vulnérables.

De plus, certains agents qui occupent des fonctions à hauts risques professionnels ne bénéficient pas de protection juridique spécifique (préfets, directeurs de services).

- Il n'existe pas de véritable nomenclature de postes d'emplois, ni de définition précise de ces postes si bien que tous les postes de direction sont considérés comme ayant le même degré de responsabilité.

- Des règles de notation et d'avancement qui font appel à des éléments subjectifs qui mettent l'agent à la merci de ses supérieurs hiérarchiques.

- Des promotions qui ne reposent la plupart du temps sur aucune base statutaire et s'apparentent plus au favoritisme qu'au mérite.

- Une grille indiciaire inadaptée qui pénalise certains agents qui, au sommet de leur hiérarchie ont 30 ans de service sans avoir atteint l'âge d'admission à la retraite et par conséquent sont obligés de demeurer en fonction en percevant le même traitement pendant le reste du temps à passer, ce qui est pour eux un manque à gagner par rapport à l'évolution du coût de la vie.

- Des avantages en nature prévus dans le décret 65-195 du 12/6/1965 (le droit au logement par exemple) ont été supprimés pour les directeurs des services centraux ce qui place ceux-ci en position défavorable par rapport aux chefs de services extérieurs qu'ils sont par définition appelés à contrôler (cas du préfet, du directeur régional nommé comme directeur d'administration centrale).

- Des procédures disciplinaires trop longues et difficiles à mettre en oeuvre ainsi qu'une absence totale de mécanisme du contrôle des sanctions.

- Une multitude de corps dont la création n'obéit pas toujours au souci de la rationalisation recherchée dans une administration de développement.

- Enfin, une gestion trop centralisée des effectifs qui fait que les agents sont éloignés du centre de décision accentuant ainsi le caractère impersonnel et anonyme de l'autorité de l'Etat

X

X

X

Pour la bonne compréhension de sa démarche, le Conseil Economique et Social a identifié et examiné les points suivants :

- 1 - Rémunération et avantages sociaux ;
- 2 - Notation, avancement et discipline ;
- 3 - Classifications des différentes catégories de corps ;
- 4 - Différentes positions du Fonctionnaire ;
- 5 - Le problème de la Formation Permanente et du Recyclage.

I - LA REMUNERATION ET LES AVANTAGES SOCIAUX

A - La Rémunération

Le Décret 65-195 du 12 Juin 1965 portant règlement sur la rémunération et les avantages divers alloués aux fonctionnaires des Administrations et Etablissements publics administratifs de l'Etat énumère les éléments de la rémunération dont les principaux sont :

- le traitement indiciaire,
- les indemnités,
- les allocations familiales.

1 - Le traitement indiciaire

Le principe qui veut que tous les fonctionnaires appartiennent au tronc commun du traitement indiciaire ne doit souffrir d'aucune entorse s'agissant de l'application du statut général de la Fonction Publique qui a vocation de régir tous les fonctionnaires de l'Etat.

Ainsi, les statuts particuliers et les diverses mesures de décrochage devraient se traduire par l'octroi d'indemnités spécifiques d'incitation dans la proportion voulue par le Gouvernement.

Ces indemnités à allouer à ces différents corps doivent correspondre aux avantages acquis.

Le point indiciaire gagnerait à être relevé comparativement au coût de la vie et dans une proportion à déterminer par le Gouvernement afin que le niveau de vie du fonctionnaire corresponde à la réalité.

Concernant les corps décrochés, il y aura lieu de procéder à une large information auprès des ayant-droits sur le bien fondé du nivellement du traitement indiciaire du fonctionnaire dans le cadre du statut général de la Fonction Publique.

2. - Les indemnités

Elles peuvent être octroyées au titre des responsabilités, d'encouragement, de logement, de transport et de résidence. Le relèvement de leur taux est souhaitable pour qu'elles créent un nouvel état d'esprit fait de motivations chez le fonctionnaire. La "discrimination" qui s'appuie sur le grade, la spécificité, les contraintes et les risques de chaque corps n'est pas source d'injustice.

Par ailleurs, le taux des indemnités doit nécessairement être en rapport avec le niveau hiérarchique du fonctionnaire. C'est ainsi, par exemple qu'en matière de logement ou de résidence, il faut instituer une indemnité, pour les directeurs centraux et régionaux, en rapport avec leur rang social.

Pour encourager les fonctionnaires les plus méritants, outre la situation salariale (qui doit être revue en hausse) et l'avancement à titre exceptionnel par réduction d'ancienneté, il conviendrait de créer une prime d'encouragement. A cet égard ; un conseil de prime d'encouragement devra être institué.

Les bénéficiaires de ces primes seront proposés par les ministères employeurs.

.../...

Ces primes dont le montant sera fixé par le Gouvernement devront être versées au récipiendaire en une fois, accompagnées d'un certificat de mérite, au cours d'une cérémonie solennelle, à l'instar des cérémonies de décoration. Cela pourrait aiguïser la conscience professionnelle, créer l'esprit d'émulation parmi les agents de l'Etat, donner un coup d'arrêt à l'apathie administrative et favoriser ainsi une meilleure productivité.

3. Les allocations familiales dont le but est d'aider le fonctionnaire à éduquer dignement ses enfants ont un taux extrêmement faible et qui n'a pas évolué depuis janvier 1960. Il en est de même des indemnités de transport qui sont de 500F.CFA par fonctionnaire depuis plus de 10 ans. Il serait souhaitable de relever le taux de ces deux indemnités afin de les adapter au coût de la vie.

En définitive, si le fonctionnaire doit être un exemple pour tous dans l'exercice de ses fonctions comme dans sa vie privée, le faible niveau de sa rémunération paraît conditionner sa manière de servir. Il y a donc lieu d'apporter une solution adéquate à ce problème.

B - Les avantages sociaux :

Bien que la Mutuelle Générale des fonctionnaires et agents de l'Etat apporte un complément aux avantages sociaux de droit commun dont bénéficie tout travailleur, celle-ci n'intervient que dans le domaine de la santé et partiellement.

Devant les difficultés rencontrées par les fonctionnaires en matière de logement, de scolarisation et d'hospitalisation des membres de leur famille, il conviendrait de mettre à l'étude la possibilité de création d'un régime de protection et d'assurance sociales des fonctionnaires.

Par ailleurs, il n'est pas superflu de noter que la distinction dans l'ordre national ou dans l'ordre du mérite peut constituer un élément de motivation pour les serviteurs de l'Etat.

Il conviendrait en conséquence de décorer les agents ayant une certaine ancienneté et jouissant de très bonnes références morales et professionnelles.

II - LA NOTATION, L'AVANCEMENT ET LA DISCIPLINE

A - La Notation

Le décret 82-1028 du 3 Novembre 1982 fixe la notation de la note chiffrée de 1 à 5. Cette fourchette paraît étroite. Il importe donc qu'elle soit élargie de 1 à 20, pour donner plus de souplesse et d'élasticité à la méthode. Cette dernière fourchette permettra d'appréhender au mieux les performances et les défaillances des notés.

Toutefois, la notation qui permet au fonctionnaire de poursuivre une carrière normale doit être à l'abri des comportements de complaisance ou des tendances au règlement de compte. Pour y parvenir, le processus de promotion doit s'appuyer sur le mérite, rien que sur le mérite. Ainsi on passerait d'une administration de faveur à une administration du mérite. Dans le même esprit il devrait être envisagé le licenciement de tout agent ayant obtenu une mauvaise note trois années de suite.

Pour plus de transparence dans la gestion de ressources humaines, la pratique de la communication du dossier à l'intéressé, actuellement en vigueur, doit être maintenue.

B - L'Avancement

L'avancement automatique ou d'échelon, tous les deux ans qui est révéralisant pour le fonctionnaire, dans son aspect salarial doit demeurer.

Par contre l'avancement au choix et au grand choix qui se traduit également par une augmentation de rémunération mais dont l'objet essentiel est de donner au fonctionnaire qui en est le bénéficiaire, vocation à occuper un emploi

plus élevé dans la hiérarchie, doit tenir compte de l'ancienneté minimum ou normale. Cela éviterait que des fonctionnaires moins gradés occupent des emplois en ayant sous leur autorité des fonctionnaires de grade supérieur ou que des emplois supérieurs de l'Etat soient confiés à des fonctionnaires n'appartenant pas à la catégorie A.

L'application concrète de ces dispositions, rétablirait l'équité dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires.

C - La Discipline

Le régime disciplinaire est règlementé par la loi 80-980 du 4/8/1980 portant modification de la loi 64-488 du 21/12/1964 portant statut général de la Fonction Publique.

Les textes en vigueur, paraissent convenables pour assurer au fonctionnaire toute garantie de défense de ses droits, et toute incitation à l'obligation de ses devoirs.

Mais la discipline étant le ressort de toute organisation en société et singulièrement de la Fonction Publique, elle doit participer au renforcement du sentiment civique du fonctionnaire. Certaines carences de procédure dans la prise de décision de sanction font que le résultat visé est rarement atteint. En effet, les textes actuels prévoient deux degrés de sanction : 1er et 2ème degré.

1 - Les sanctions

Concernant les sanctions du 1er Degré, elles sont laissées à la discrétion du Ministre, Chef du Département, sur rapport du Chef Hiérarchique direct de l'agent. Cette procédure entraîne une série de conséquences fâcheuses :

- Lenteur du processus de prise de décision, hors du temps réel.

- Impact différé de l'effet de la décision, l'effet psychologique étant dilué dans le temps. Cette situation est d'autant plus aggravée que le fonctionnaire exerce loin du centre de décision.

Aussi, la déconcentration de la procédure de prise de décision s'avère-t-elle nécessaire ? En d'autres termes, le supérieur hiérarchique direct doit être habilité à sanctionner l'agent qui exerce sous son autorité, afin que la rapidité de la décision lui confère son caractère d'office et sa pleine efficacité.

Mais, pour éviter l'arbitraire et garantir les droits du fonctionnaire, des voies de recours doivent être ouvertes aux fonctionnaires :

- le Préfet du département où l'agent exerce pour les décisions prises par les autorités administratives locales ;
- le Ministre pour les sanctions prises par une direction centrale.

Quant aux sanctions du 2^e degré, elles n'appellent aucune observation particulière.

2 - Contrôle et Inspection

La Fonction des Inspecteurs et Inspecteurs Généraux des ministères et des services publics ne bénéficie pas toujours d'un préjugé favorable dans l'opinion.

En effet, ces fonctions de référence qui devraient consacrer le couronnement d'une carrière pleine d'expérience sont considérés comme des voies de garage, ce qui provoque chez leurs titulaires amertume et frustration.

Or l'importance de cette catégorie de fonctionnaires n'est plus à démontrer. Aussi, devient-il impérieux de les revaloriser pour en faire un corps d'élite avec toutes les prérogatives faites d'autorité et de respect.

III. - LES CORPS DE LA FONCTION PUBLIQUE

La lecture des différents textes regissant le personnel de la Fonction Publique, révèle une multitude de corps professionnels repartis en quatre catégories (A, B, C, D). A l'heure actuelle il apparaît difficile de préciser le nombre de corps gérés par la Fonction Publique, compte tenu des décrets récents, portant modification des dispositions antérieures.

Réanmoins, en se référant aux décrets 78-46, du 9/2/78 portant fixation de l'échelonnement indiciaire des corps de fonctionnaires des Administrations et des Etablissements publics administratifs de l'Etat, autres que les personnels enseignants soumis aux dispositions du Décret 76-22 du 9 janvier 1976, et 78-57 du 9-2-78 portant classement des corps de fonctionnaires des administrations et établissements publics administratifs de l'Etat, autres que les corps des personnels enseignants soumis aux dispositions du Décret 76-23 du 9 janvier 1976 portant classement des fonctionnaires des Administrations et établissements publics et hormis les militaires et les enseignants, on peut dénombrer 110 corps repartis de la manière suivante :

Catégorie	A	=	30	corps avec 3 échelles
"	B	=	33	" avec 3 échelles,
"	C	=	29	" avec 3 échelles,
"	D	=	18	" avec 2 échelles.

La catégorie E réservée aux corps transitoires comportant 7 corps avec une seule échelle est en voie de disparition.

Etant donné l'importance de la réglementation commune applicable à tous les corps dans un dessein d'uniformisation et d'harmonisation, le contenu des statuts particuliers est relativement restreint.

L'essentiel de leurs dispositions est consacré aux règles de recrutement et de formation qui bien entendu ne peuvent être identiques pour tous les corps. Dans ces conditions 110 corps paraissent pléthoriques. Un regroupement des corps s'impose afin d'alléger le tissu des Textes :

.../...

- soit sur la base du niveau de formation ;
- soit sur la base des emplois réels occupés par les fonctionnaires ;
- soit sur la base de l'appartenance au même département ministériel.....

La réduction ou le regroupement des corps aura pour avantage de créer des ouvertures pour absorber dans tel ou tel groupe de corps, de nouvelles spécialités nées de l'évolution de la technologie.

IV - POSITIONS DU FONCTIONNAIRE

Les positions du fonctionnaire peuvent être classées en 4 catégories : en activité - en détachement - en disponibilité et hors cadres.

Le fonctionnaire en position d'activité peut être en situation de congé annuel, congé de maladie ou pour tout autre motif bénéficiant d'autorisation d'absence. Pour entretenir le bon état physique et moral du personnel, le congé annuel dont le but est le repos compensatoire doit être obligatoirement pris par tous les fonctionnaires, sans ajournement possible.

Des mécanismes doivent être étudiés pour permettre au fonctionnaire n'ayant pas bénéficié de son congé pour des raisons de service d'obtenir compensation.

Concernant les autorisations d'absence de courtes durées relatives au décès de membres de famille par exemple, le délai de route devrait être expressément mentionné pour déterminer la durée totale de l'absence ; cela éviterait les abus de part et d'autre.

Les autres positions du fonctionnaire n'appellent aucun commentaire particulier, à condition que les textes en vigueur soient effectivement appliqués.

V - La formation permanente et le recyclage

L'amélioration des conditions matérielles du fonctionnaire ne suffit pas pour obtenir des performances. Il faut en plus une amélioration des conditions de travail, la valorisation du travail administratif, un suivi permanent de l'évaluation des performances et une véritable politique de formation, d'information et de perfectionnement.

Certes, la Côte d'Ivoire dispose d'un éventail étendu d'écoles de formation, mais les problèmes de recyclage et de perfectionnement n'ont pas toujours occupé la place qu'ils méritent. Et pourtant, la complexité des tâches administratives et l'apparition des technologies nouvelles commandent une remise en question constante des expériences professionnelles.

Il est évident que pour obtenir un meilleur rendement des agents de l'Etat, il est nécessaire qu'ils bénéficient d'une bonne formation et disposent de moyens efficaces de s'informer sur les innovations afin d'actualiser leurs connaissances.

Le Gouvernement devrait mettre en place à court terme, une équipe pluridisciplinaire chargée d'étudier cet important problème qui conditionne la vie de notre Fonction Publique.

La carrière du fonctionnaire se déroule en principe sur 30 années. L'interruption réglementaire et définitive du service confère à l'agent la qualité de retraité dont le statut sera examiné dans la 3^e et dernière partie du présent rapport.

TROISIEME PARTIEREGIME DE LA RETRAITE ET DES PENSIONS CIVILES

La cessation définitive des fonctions entraînant perte de la qualité de fonctionnaire résulte régulièrement de l'admission à la retraite. Les fonctionnaires sont alors appelés indifféremment "Retraités", concept qui malheureusement prend une connotation péjorative dans le contexte ivoirien. Car, ancien grand serviteur de l'Etat, le Retraité n'occupe pas toujours la place qu'il mérite dans la Société. Il est même parfois considéré comme un laissé-pour-compte qui attend de mourrir. Il ne bénéficie, en dehors de la pension, d'aucune autre protection sociale alors que le 3ème âge constitue la période où cette protection est indispensable.

Avant d'examiner les conditions d'admission à la retraite, la constitution du droit à pension et de faire des suggestions, un bref rappel des principes généraux des régimes de retraite et des pensions civiles s'impose.

I - RAPPEL DES PRINCIPES GENERAUX DES REGIMES DE RETRAITE ET DES PENSIONS CIVILES

Conformément aux dispositions de la loi n°62-405 du 7 novembre 1962 portant organisation des pensions civiles, le fonctionnaire à 55 ou 65 ans d'âge a droit, après trente années de services effectifs, à une pension et, le cas échéant, à une rente viagère d'invalidité.

A cette fin, une retenue de 6 % est prélevée d'office à la source sur le traitement brut de base du fonctionnaire en activité. Des cotisations au titre de l'Etat employeur sont en principe dues par les différents budgets, à raison de 12 % du traitement brut de base par agent de l'Etat.

Les pensions civiles actuelles sont basées sur le système de la répartition des ressources qui consiste à utiliser l'ensemble des ressources disponibles dans une caisse commune pour satisfaire toutes obligations de la caisse générale de retraite. En d'autres termes, les cotisations des fonctionnaires et de l'Etat servent en principe à payer toutes les pensions et les diverses charges de la caisse.

Mais dans un tel système, seuls les fonctionnaires cotisent, l'Etat ne verse pas sa quote-part de 12 %.

Les régimes des pensions civiles et militaires, avant la création en 1977 de la caisse générale de retraite des agents de l'Etat, étaient caractérisés par une grande dispersion tant des cotisants que des services s'occupant de pensions.

Le régime des pensions concernait non seulement les fonctionnaires, les magistrats, les militaires et agents du service civique, les gardes présidentiels, les sapeurs pompiers, les membres du gouvernement, les conseillers économiques et sociaux, mais aussi tous les fonctionnaires détachés auprès des offices, sociétés d'Etat et d'économie mixte, établissements publics administratifs, établissements multinationaux tels qu'Air-Afrique, RAN, ASECNA, Conseil de l'Entente etc.....

Au 31 Juin 1976, on comptait 5644 pensionnés. En Juillet 1976, l'Assemblée Nationale adoptait la proposition de loi élargissant le régime des pensions aux agents temporaires des administrations et établissements publics administratifs de l'Etat. Depuis lors, l'ensemble des agents (fonctionnaires et temporaires) sont concernés.

Quant au fonctionnement du régime des pensions, il relevait à la fois de quatre Ministères, à savoir :

- Ministère de la Fonction Publique

Pour la réglementation, la mise à la retraite, la constitution des dossiers de liquidation et l'appel des cotisations.

- Ministère du Budget

Pour la liquidation des droits à pension et l'ordonnement.

- Ministère de l'Economie et des Finances

Pour le paiement des pensions par des comptables publics.

...|...

- Ministère de la Défense et du Service Civique

Pour les pensions militaires

Il est évident qu'une telle dispersion ne peut qu'engendrer des lenteurs dans la liquidation des pensions et créer un mécontentement parmi les bénéficiaires de ces pensions.

Aussi le régime des pensions civiles et militaires devrait-il nécessairement évoluer vers une plus grande clarté, une meilleure coordination de l'ensemble du système et une gestion financière plus rigoureuse, suivant les directives mêmes du Chef de l'Etat, à savoir : "individualiser très nettement les fonds nécessaires au paiement de la retraite pour qu'il n'y ait pas de confusion entre l'argent destiné au fonctionnement de l'Etat et celui réservé au paiement des retraités".

Cette volonté va être concrétisée par l'ordonnance n° 77-206 du 5 avril 1977 portant création de la caisse générale des agents de l'Etat et qui en fait un établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. C'est donc l'aboutissement d'un long processus qui met fin à la dispersion pour consacrer la centralisation de toutes les opérations relatives à la concession des droits à la pension, à leur ordonnancement, au recouvrement de toutes les cotisations, dont l'action s'impose à l'administration et à tous les organismes utilisateurs des fonctionnaires détachés.

Elle dispose dans son article 2 que l'affiliation à la caisse générale de retraite des agents de l'Etat sera obligatoire pour les agents et les personnalités bénéficiaires d'un régime particulier de retraites ou d'allocations viagères gérés à la date de la présente loi par le Ministère de la Fonction Publique, le Ministère du Budget, le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de la Défense.

La centralisation de la gestion des pensions au niveau de la caisse générale de retraite des agents de l'Etat à partir de 1978 a donc constitué un progrès par rapport au passé.

.../...

Cependant, à la suite de l'afflux massif des retraités à partir de 1983 et de leurs exigences à vouloir se faire payer dès le premier jour, la caisse générale de retraite et la caisse centrale du trésor ont connu des goulots d'étranglement dans le paiement des pensions.

Il s'ensuivit un nouvel éclatement des organismes de gestion : la direction de la prévoyance sociale et des pensions civiles du Ministère de la Fonction Publique s'occupant du recouvrement des ressources, et la caisse générale de retraite des agents de l'Etat, du paiement.

II- LES CONDITIONS D'ADMISSION A LA RETRAITE ET

LA CONSTITUTION DU DROIT A PENSION

A - L'ADMISSION REGULIERE A LA RETRAITE est fixée à 55 ans d'âge après trente années de services effectifs.

Cette situation appelle deux considérations :

1- Ceux qui terminent leurs études universitaires à 25 ans constituent une infime minorité. Mais si l'on s'en tient à 55 ans d'âge et à 30 ans de service pour bénéficier du droit à la retraite et à pension, beaucoup de fonctionnaires ayant une formation universitaire seraient pénalisés et ne pourraient jouir que de la pension proportionnelle.

Aussi, le récent décret du 16 Avril 1986 a-t-il porté à 60 ans l'âge d'admission à la retraite pour les fonctionnaires de la catégorie A échelle 1.

2- Dans certains corps comme la Médecine entre autres, l'expérience accumulée ne joue qu'avec le temps.

L'Etat gagnerait à utiliser, au-delà de l'âge limite de 55 ou 60 ans ; certains hauts fonctionnaires particulièrement qualifiés et bénéficiant d'une grande expérience. Ils pourraient être maintenus comme conseillers ou experts auprès des grandes administrations ou des cellules à créer.

B - CONSTITUTION DU DROIT A PENSION

Il y a lieu de constater que la grande masse de fonctionnaires retraités, inactifs et disposant de moyens modestes sont réduits à une condition de vie peu enviable.

Considérée comme une allocation pécuniaire, viagère, personnelle et rémunérant des années de service, la pension avec son caractère éminemment alimentaire doit être suffisante pour permettre au retraité de vivre décemment.

Or les deux principales pensions et les autres gérées par la caisse générale des retraites des agents de l'Etat ne le permettent guère.

1 - La pension d'ancienneté

Elle est acquise par le fonctionnaire qui, au moment d'être admis à la retraite, remplit la double condition de limite d'âge statutaire de 55 ans, et de 30 ans de services effectifs rendus à partir de 18 ans au plus tôt.

Cette limite d'âge varie entre 55 et 65 ans.

a - Les avantages

Le fonctionnaire ayant 30 ans de services effectifs a droit à la pension intégrale d'ancienneté, c'est-à-dire $30 \times 2 = \underline{60\%}$ de son salaire de base.

A ses 60 % du salaire s'ajoutent éventuellement :

- les charges de famille,
- la majoration pour famille nombreuse,
- (10% pour les trois premiers enfants à charge)
- les allocations familiales.

b - Les inconvénients

Cette pension d'ancienneté ne prend malheureusement pas en compte le nombre d'années passées dans le service au-delà de 40 ans. Ce qui est injuste et empêche ces agents de bénéficier d'une bonification de points (le plafond étant fixé à 80 % du salaire de base).

2.-La pension proportionnelle

Elle est acquise par le fonctionnaire ayant 55 ans d'âge et 15 ans de service au minimum, rendus à partir de 18 ans au plus tôt.

La pension proportionnelle n'est accompagnée d'aucun accessoire.

Exemple : si le fonctionnaire n'a que 25 ans de services effectifs, il aura droit à 25×2 50 % de son salaire de base.

Il n'aura droit ni aux charges de famille, ni à la majoration pour famille nombreuse, ni aux allocations familiales.

Pension d'ancienneté et pension proportionnelle

La distinction est fondée sur le nombre d'années de service :

- trente ans de service et plus : pension d'ancienneté,
- moins de trente ans de service : pension proportionnelle.

Dans la pratique, la base de calcul de toute pension est proportionnelle. La différence fondamentale réside en ce que, pour les titulaires ayant 30 ans de service et plus, à la pension calculée sur la base proportionnelle s'ajoute une majoration pour famille nombreuse pour ceux ayant élevé au moins 3 enfants de plus de 16 ans. En plus de cette majoration, ceux-ci bénéficient des charges de famille, avantages dits familiaux dont sont exclus les titulaires de pension proportionnelle.

C'est une différence très importante qui entraîne la conséquence suivante :

- la pension proportionnelle se trouve amoindrie puisqu'on ne reconnaît pas au titulaire les enfants dont il a la charge.

.../...

Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable de supprimer la distinction entre pension proportionnelle et pension d'ancienneté.

Ainsi, tout pensionné, quel que soit le nombre d'années de service devrait pouvoir bénéficier de tous avantages familiaux, à savoir majoration pour famille nombreuse et allocations familiales, et ce serait justice puisqu'en activité, tous les fonctionnaires bénéficient indistinctement des allocations familiales. Pourquoi les leur supprimer lorsqu'ils en ont le plus besoin ? Le bénéfice des allocations familiales devrait s'étendre aux allocations de la loi 76-505 du 3 août 1976 instituant un régime d'allocation viagère au bénéfice des agents temporaires des administrations et établissements publics administratifs de l'Etat.

3.- Autres pensions des survivants ayants-droit

Plusieurs cas peuvent se présenter :

a - Si un fonctionnaire décède par mort naturelle avant d'avoir atteint 15 ans de service, sa famille ne bénéficie d'aucune pension, seules les cotisations de 6 % du défunt sont remboursées en une seule fois à sa famille.

D'après une étude du Conseil Economique et Social d'avril 1985 il a été révélé que près de 2.000 familles ont subi cette règle et sont sans ressource financière.

b - En cas de décès d'un fonctionnaire, la veuve, les orphelins, les ascendants directs, en un mot ses ayants-droit peuvent prétendre à une reversion de pension.

c - Si une épouse fonctionnaire affiliée à la Caisse Générale de retraite décède après avoir acquis le droit à pension, l'époux survivant ne bénéficie pas de la reversion de la pension de l'épouse décédée.

.../...

d - Si les deux époux fonctionnaires retraités décèdent, les orphelins ne peuvent pas cumuler les droits à pension de leurs parents.

4 - L'allocation viagère ou la pension de l'Agent Temporaire.

Depuis la loi n° 76-505 du 3 août 1976 portant création de l'allocation viagère les agents temporaires ont droit à la protection sociale que tout travailleur en attend de son employeur.

Le maximum d'annuités liquidables est égal à 30 ans de service effectif. Il n'y a donc pas d'allocation viagère pour moins de 15 ans, dans ce dernier cas elle est payée en une seule fois sous forme de pécule.

5 - La rente viagère pour invalidité

Elle intervient après avis du Conseil de Santé pour invalidité imputable au service. C'est le conseil de santé qui fixe le pourcentage d'incapacité.

Le Ministère de la Fonction Publique par un arrêté d'invalidité détermine si la rente est temporaire ou définitive.

Dans les modalités de liquidation des pensions, il se pose plusieurs problèmes dont notamment ceux de la constitution du dossier, des prescriptions et du régime fiscal.

C. - CONSTITUTION DU DOSSIER

Les décrets d'application de la loi n° 62-405 du 7 novembre 1962 ne sont pas assez explicites quant à la constitution du dossier.

Dans la pratique, le fonctionnaire est informé une année avant son admission à la retraite, et la Fonction Publique lui demande de constituer son dossier.

.../...

Les éléments auxquels fait appel cette constitution, principalement l'état signalétique de services ne permettent pas toujours au fonctionnaire d'être dans les délais prescrits.

Cette exigence de constitution de dossier crée des perturbations chez le futur retraité, alors que les services du Ministère de la Fonction Publique qui ont suivi l'agent durant toute sa carrière devraient disposer d'un dossier réglementaire pour chaque fonctionnaire.

1 - Les prescriptions

le second problème est celui des prescriptions.

En matière de pension, il y a 2 sortes de prescriptions.

- la prescription quinquennale pour dépôt hors délai,
- la prescription annale des arrérages pour dépôt tardif de la demande.

En plus de ces deux prescriptions propres à la pension, les retraités peuvent se voir opposer la prescription quadriennale résultant de l'application des règles de la comptabilité publique.

a - Prescription quinquennale pour dépôt hors délai.

La demande de pension doit être déposée dans le délai de 5 ans pour le titulaire, à compter de sa date de radiation des cadres et pour les ayants-cause à compter du jour du décès du fonctionnaire, faute de quoi il y a déchéance.

b - Prescription annale des arrérages pour dépôt tardif de la demande.

Au cas où le retard est imputable au fait personnel du pensionné, il ne pourrait y avoir lieu en aucun cas au rappel de plus d'une année d'arrérages antérieure à la date de dépôt de la demande de pension. Par exemple : si un fonctionnaire est radié des cadres pour compter du 1er Janvier 1980 et qu'il ne dépose sa demande de pension qu'au 1er Janvier 1983, il ne peut percevoir son rappel qu'à compter du 1er Janvier 1982.

C - Prescription quadriennale

C'est la prescription de droit commun des dettes de l'Etat, elle est appliquée pour le capital-décès et pour les arrérages de pensions échus non perçus au-delà de la 4ème année.

Pour la première catégorie de ces prescriptions (prescription quinquennale), il est souhaitable qu'elle soit définitivement levée afin que la demande de pension ne se prescrive pas, quelle que soit la date de dépôt.

Par contre, la prescription quadriennale devrait être maintenue au niveau des arrérages de pension, que ce soit pour des arrérages de pensions échus ou des arrérages pour dépôt tardif de la demande. Le maintien de la prescription de droit commun des arrérages se justifie dans la mesure où il est nécessaire d'établir la stabilité dans les relations juridiques en mettant fin aux incertitudes et de déterminer la date limite au-delà de laquelle une partie ne peut agir contre l'autre.

En résumé, il serait souhaitable que la demande de pension soit rendue imprescriptible à l'exclusion de la prescription des arrérages de pension qui doivent obéir au droit commun de la prescription des dettes de l'Etat, c'est-à-dire à 4 ans, lorsque le dépôt tardif de la demande de pension est dû au fait personnel du pensionné.

D - REGIME FISCAL DES PENSIONS ET RENTES VIAGERES

En matière fiscale, toutes les pensions et rentes viagères sont considérées comme des revenus. En conséquence, sauf dispositions expresses contraires, elles sont imposables.

En effet, selon l'article 47 du code général des impôts, les pensions et rentes viagères sont imposables en Côte d'Ivoire.

- Lorsque le bénéficiaire est domicilié en Côte d'Ivoire, quel que soit le pays de domicile ou d'établissement du débiteur ;

- Lorsque le bénéficiaire est domicilié ou établi hors de la Côte d'Ivoire, à la condition que le débiteur soit domicilié ou établi en Côte d'Ivoire.

Sont affranchies de l'impôt (article 48 du code général des impôts) :

- Les majorations de pensions attribuées en considération de la situation ou des charges de famille ;

- Les pensions servies en vertu de la loi du 31 mars 1919 à l'exclusion de la partie des pensions mixtes visées par l'article 60, paragraphe 2 de ladite loi, qui correspond à la durée des services ;

- Les pensions servies en vertu de la loi du 24 Juin 1919 aux victimes civiles de la guerre et leurs ayants-droit ;

- Les rentes viagères et indemnités temporaires attribuées aux victimes d'accidents du travail ;

- La retraite du combattant instituée par les articles 197 et 199 de la loi du 16 avril 1930.

Toutes les autres pensions et rentes viagères sont assimilées à des revenus ordinaires dans la même catégorie que les traitements et salaires et supportent les mêmes prélèvements fiscaux sous les mêmes déductions. Elles sont donc soumises :

- A l'impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères désignés sous le sigle simplifié "I.T.S" ;

- A l'impôt général sur le revenu (I.G.R.).

Concernant ce dernier impôt, il n'est pas règlementaire d'ignorer la situation matrimoniale des bénéficiaires de la pension proportionnelle. Ce serait donc contraire à la loi que de considérer les bénéficiaires de la pension proportionnelle comme de simples célibataires sans enfants, comme cela semble de règle actuellement.

Il importe cependant de noter que les titulaires de pensions sont des personnes du troisième âge et que peu d'entre elles ont encore des enfants à charge. Dans la généralité des cas, elles ne bénéficient que de la situation matrimoniale, encore que beaucoup d'entre elles, les femmes en général, ont perdu leur conjoint. Elles se trouvent donc dans des conditions défavorables et ressentent durement le poids des différents prélèvements simplement proportionnels, ou de l'I.G.R. basé sur un quotient familial insuffisant.

Ainsi, ceux des anciens serviteurs de l'Etat qui avaient scrupuleusement respecté des dispositions du statut de la Fonction Publique leur interdisant d'exercer un commerce ou une activité lucrative quand ils étaient en activité, se trouvent aujourd'hui pénalisés et réduits à une situation de misère. Les différents impôts qui grèvent la modique pension ou la rente viagère qui leur est consentie ne sont point faits pour améliorer cette situation;

On ne saurait cependant proposer la suppression pure et simple de tous les impôts touchant les pensions et rentes viagères en refusant de classer ces allocations dans la catégorie des revenus. Les pensions de retraite ne sont pas, comme voudraient le faire croire certaines gens, des remboursements de la retenue opérée sur le salaire du fonctionnaire lorsqu'il était en activité. S'il en était ainsi, leur paiement s'arrêterait dès que le montant des sommes versées aurait atteint celui de la cotisation antérieurement versée. Il s'agit au contraire d'allocations périodiques qui ne sont pas la rémunération de services passés et dont le paiement est, d'une manière générale, garanti aux bénéficiaires leur vie durant. Elles constituent un vrai revenu pour leurs bénéficiaires et c'est pourquoi le fisc les prend en compte comme tel dans tous pays modernes.

Toutefois, la qualification de revenu imposable étant acquise, l'Etat peut consentir à ses anciens serviteurs quelques faveurs spécifiques pour corriger la baisse brutale de leurs moyens de subsistance consécutive à leur cessation définitive d'activité entraînant celle du paiement de leurs traitements et salaires.

.../...

L'une des mesures en ce sens consisterait en la dissociation du traitement fiscal des pensions et rentes viagères de celui des traitements et salaires en accordant aux premières un abattement plus substantiel pour la détermination de la base nette soumise à l'imposition. Par exemple, au lieu du taux d'abattement de droit commun (20 %) sur les traitements et salaires, les pensions et rentes viagères bénéficieraient d'une déduction de 30 ou 40 % de la base brute.

L'adoption de telles mesures s'ajoutant à l'application correcte de la législation relative à l'impôt général sur le revenu et à la contribution nationale de solidarité, permettrait aux retraités de toucher des pensions moins obérées par les prélèvements fiscaux ou parafiscaux.

III - SUGGESTIONS

La réforme du statut général de la Fonction Publique vient à son heure.

Les suggestions qui suivent ont pour but de corriger les anomalies constatées au niveau des régimes de retraite et de pension civile, de compléter les insuffisances des textes et d'actualiser certaines dispositions réglementaires.

A - AU TITRE DES PRINCIPES GENERAUX

1 - La redéfinition du concept de retraité : afin que cet ex-serviteur de l'Etat se sente bien dans sa peau et que le départ à la retraite ne soit pas synonyme de fin de vie.

2 - La refonte des textes législatifs et réglementaires en matière de retraite et de pension civile afin de les rendre plus clairs. De plus, certains textes antérieurs au statut général de la Fonction Publique gagneraient à être actualisés.

.../...

3 - L'unification des organismes de gestion au profit de la caisse générale de retraite des agents de l'Etat "renovée", afin d'éviter la dualité actuelle.

4 - Respect de l'équilibre financier de cette caisse ;

5 - La mise en place des structures pour une meilleure utilisation des retraités de haut niveau ayant une expertise ou des compétences spécifiques reconnues et dont la liste aura été préalablement arrêtée par le Gouvernement.

6 - L'élaboration d'une législation pour la protection sociale des personnes du 3ème âge.

7 - L'institution d'une prime d'installation équivalent à une année du dernier traitement à l'instar du secteur privé, afin de permettre au retraité de disposer d'un capital-départ, lui permettant de se reconvertir dans les affaires ou dans l'agriculture.

8 - L'institution d'un plan d'épargne retraite avec le concours de l'Etat ou d'assurance retraite.

9 - L'étude d'un système de capitalisation des ressources des pensions.

Qu'il s'agisse de l'institution d'un plan d'épargne retraite avec le concours de l'Etat ou du recours à toutes formes d'assurances fondées sur le système de la capitalisation, il est important que désormais, le fonctionnaire apprenne à se prendre en charge pour la couverture de ses vieux jours et s'insère ainsi, de plus en plus, dans cette civilisation de la protection sociale qui est l'une des marques des nations modernes.

.../...

La situation de nombreux fonctionnaires à la retraite confrontés selon leur catégorie à une baisse plus ou moins importante de leur revenu, plaide pour que l'Etat envisage des dispositions en faveur de la constitution d'une retraite par capitalisation qui compléterait avantageusement le régime obligatoire des pensions civiles.

Ce système de capitalisation qui consiste à individualiser au maximum les pensions a également l'avantage de rentabiliser les ressources en les confiant par exemple à un organisme susceptible de les placer sur le marché financier.

Dans l'esprit du Conseil Economique et Social, les versements étant volontaires, il reviendrait à l'Etat de mener auprès de tous les fonctionnaires, une vaste campagne d'information et d'explication pour les sensibiliser sur la nécessité d'une retraite complémentaire.

B - AU TITRE DES CONDITIONS D'ADMISSION A LA RETRAITE ET DE CONSTITUTION DU DROIT A PENSION

1 - La généralisation à 60 ans de l'âge d'admission à la retraite, afin d'éviter ce paradoxe qui consiste à maintenir un âge de la retraite relativement bas à une époque où les progrès scientifiques ont allongé la durée de vie et où l'entrée dans la vie active se fait de plus en plus tardivement l'équilibre du régime des pensions en dépend.

2 - La mise en place d'une procédure de révision des taux de pension, afin de tenir compte de l'évolution du coût de la vie.

3 - L'uniformisation des régimes des pensions par la suppression de la pension proportionnelle.

4 - Dispenser le fonctionnaire de la constitution d'un nouveau dossier en vue de son départ à la retraite. Les moyens informatiques dont dispose le Ministère de la Fonction

.../...

Publique devraient permettre le suivi du fonctionnaire jusqu'à sa retraite. En tout état de cause, le retraité ne devrait être tenu pour responsable de l'absence de pièces dans son dossier personnel.

5 - La décentralisation des services de paiement des pensions pour tenir compte de l'éloignement du lieu de résidence du retraité.

6 - La prise en charge de tout ou partie des frais de consultation, d'hospitalisation et de décès de retraités.

7 - La Suppression des prescriptions annales et quinquennales à l'exclusion des prescriptions du droit commun des dettes de l'Etat.

8 - La reversion aux ayants-droit du fonctionnaire décédé avant d'avoir quinze ans de services effectifs, des cotisations capitalisées sur la base de la retenue de 6 % et de la quote-part de 12 % de l'Etat.

9 - La reversion de la pension de la conjointe fonctionnaire décédée et ayant-droit à pension au profit de l'époux survivant.

10 - Le cumul par les orphelins de droits à pension de leurs parents décédés.

11 - L'Exonération des pensions de certains impôts et contributions et le réaménagement de certains taux afin de conserver à la pension son caractère alimentaire.

12 - L'Octroi d'un taux de 100 % pour 30 ans minimum et 40 ans maximum de services effectifs et d'une bonification pour 40 ans et plus de services.

CONCLUSION GENERALE

=====

La réforme du statut général de la Fonction Publique est devenue une nécessité. Certes, elle seule ne suffit pas pour donner à l'Administration la qualité d'administration de développement. Mais dans la mesure où elle clarifie et améliore la situation des principaux acteurs, elle peut concourir à l'avènement d'une Administration de développement à condition :

- de redéfinir les domaines d'intervention de l'Etat pour le débarrasser de toutes tâches qui ne rentrent pas dans sa mission de service public ;

- d'étudier les meilleurs moyens, de planifier les besoins en ressources humaines et financières de l'Administration ;

- de mettre en place une véritable structure d'organisation et méthode, susceptible de rationaliser et de simplifier les procédures qui constituent des freins actuellement ;

- de procéder par des méthodes appropriées, à une reconversion des mentalités des fonctionnaires et des usagers du service public ;

- enfin, de revoir toute la politique de formation des cadres .

Le fonctionnaire, en tant que principal concepteur et animateur du progrès, doit être au dessus de tous soupçons et de ce fait, être soustrait des courants affairistes.

La formation morale et civique du fonctionnaire est une mission de l'Ecole. C'est pourquoi, réformer la fonction Publique sans réformer l'Ecole Ivoirienne paraît illusoire. En cette période d'assainissement moral de la vie nationale

.../...

c'est plus qu'un impératif de mettre en place la nouvelle Ecole Ivoirienne.

De plus, la réforme doit mettre en exergue la nécessité d'une véritable politique des effectifs, politique qui doit reposer sur la connaissance des possibilités et l'évaluation des besoins de la collectivité et se traduire par l'établissement d'un plan de recrutement et de formation.

En d'autres termes, la politique des effectifs doit être liée à la politique financière de l'Etat car il faut d'une part, déterminer les ressources de la collectivité qui doivent servir à l'entretien de la Fonction Publique compte tenu des autres charges, d'autre part, tenir compte des ressources humaines disponibles et de la pyramide de la Fonction Publique.

Il s'agit, en définitive, d'obtenir une adéquation entre la politique du travail et de l'emploi et la politique de l'éducation et de la formation.

Dans le même ordre d'idées, la réforme devra s'attacher à préparer techniquement le fonctionnaire aux tâches de développement qui l'attendent. Les techniques modernes d'organisation scientifique, de traitement informatique et de formation accélérée, devraient permettre de trouver des solutions appropriées. Des efforts devraient également être portés sur l'étude des postes et des tâches afin de rendre disponibles les éléments mal ou sous-employés et de les répartir en fonction des besoins réels.

Par ailleurs, le déroulement de la carrière du fonctionnaire doit permettre son plein épanouissement et lui conserver sa dignité et son autonomie de jugement. Appelé à défendre l'intérêt général, le fonctionnaire est tenu dans sa vie privée à une certaine dignité, aussi convient-il de le placer dans un cadre d'évolution qui n'en fasse ni un privilégié, ni un proscrit de la Société.

.../...

La recherche de ce difficile équilibre est au centre des débats lorsqu'il s'agit de réformer l'Administration.

A la fin de sa carrière, la condition qui sera faite au fonctionnaire devra lui permettre de se sentir bien dans sa peau de retraité.

Le régime de retraite en vigueur constitue un exemple de solidarité entre les générations.

Il serait heureux de pouvoir compter longtemps encore sur cette solidarité, même à titre individuel pour prendre en charge les vieux. Mais les événements des dernières années dans les pays occidentaux nous invitent à moins d'optimisme et nous commandent de trouver des formules complémentaires afin que les agents de la Fonction Publique - qui bénéficient d'avantages substantiels en période d'activité - fassent un effort personnel d'épargne pour leurs vieux jours.

Enfin, comme le stipulait déjà la loi-plan 1976-1980, le Conseil Economique et Social estime que pour réussir la réforme de la Fonction Publique, il suffit de mettre en application, quelques principes élémentaires :

- mobilité des fonctionnaires obtenue grâce à la réduction du nombre excessif des statuts particuliers ;

- mise en place d'un système de sanctions en fonction des résultats, et qui pourrait être lié à une panoplie de primes adaptées ;

- révision des bases de rémunération des agents de l'Etat, les ajustant, à niveau de responsabilités équivalent, à celles offertes par le secteur privé ;

- harmonisation des rémunérations et avantages entre services ;

.../...

- campagne nationale d'information et d'exhaltation de l'esprit du service public, de même que des séminaires réunissant fonctionnaires et hommes politiques, pour accompagner cette réforme du statut général de la Fonction Publique.

Il importe en effet, d'associer toutes les couches sociales de la nation à la réalisation et à la compréhension de cette importante réforme afin que par la pratique du dialogue entre la population et les pouvoirs publics, chaque ivoirien saisisse mieux le défi lancé à notre administration de devoir sortir des sentiers battus et devenir une administration, fer de lance de notre développement économique et social./-