

Conférence de CABRI 2017



Du 7 au 9 mars 2017  
Ouagadougou, Burkina Faso

# CONFÉRENCE 2017 DE CABRI

LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

The central graphic features a large, semi-transparent gear with a yellow center. Inside the yellow center, the text 'GÉRER LES PRESSIONS BUDGÉTAIRES' is written in a bold, sans-serif font. The background is a blue gradient with various gears and network-like patterns of dots and lines.

GÉRER  
LES PRESSIONS  
BUDGÉTAIRES

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

# REMERCIEMENTS

Ce rapport fait partie d'une série de rapports qui ont été préparés par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) suite à la tenue de sa conférence de 2017. Alta Fölscher a compilé ces rapports, avec l'appui des coauteurs suivants : Michael Castro, Joana Bento et Danielle Serebro. En outre, le Secrétariat de CABRI a fait part de ses remarques.

CABRI tient à remercier l'ensemble des participants à sa Conférence 2017, pour le temps qu'ils ont bien voulu y consacrer et pour leurs contributions qui ont permis la réalisation de ce travail.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa  
Téléphone : +27 (0)12 492 0022 | Courriel : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org) | [www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

Édité par Alta Fölscher  
Correction finale par Clarity Editorial  
Conception et mise en page par Clarity Editorial  
Traduction en français par Iris Consulting cc.

La conférence a bénéficié de l'aimable soutien financier du Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO), de la Banque africaine de développement (BAD), de la Société allemande de coopération internationale (GIZ) GmbH au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et de l'Union européenne (UE). Les résultats et les conclusions contenus dans cette publication ne reflètent pas nécessairement leurs positions ou leurs politiques.



<b>Avant-propos</b>	<b>3</b>
<b>PARTIE 1 : INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
■ <b>Gérer les pressions budgétaires – publication de la Conférence 2017 de CABRI</b>	<b>5</b>
La Conférence	5
À propos des publications de la conférence	7
<b>PARTIE 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE</b>	<b>8</b>
Introduction	9
■ <b>« Fees must fall » : gérer le coût de la hausse du financement public de l'enseignement supérieur en Afrique du Sud</b>	<b>11</b>
Exiger un enseignement supérieur plus accessible : le choc en contexte	11
Réponse : évaluer la discipline budgétaire par rapport aux revendications sociales	12
Enseignements tirés : donner la priorité aux compromis à court terme plutôt qu'à moyen terme	13
■ <b>Revendiquer l'augmentation des salaires de la fonction publique : le cas du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire</b>	<b>16</b>
Côte d'Ivoire : accumulation des pressions associées à la masse salariale	17
Burkina Faso : les pressions salariales au beau milieu de l'incertitude politique	19
Enseignements tirés des pressions sur la masse salariale au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire	21

---

## AVANT-PROPOS

Les responsables du budget se trouvent fréquemment confrontés à des changements de circonstances au cours de l'exercice qui perturbent même les plans de dépenses les mieux préparés. Certains de ces changements nécessitent rien de plus que des ajustements à apporter aux plans, tandis que d'autres deviennent chroniques et ont un effet important sur les finances publiques. Ces derniers qui sont communément appelés « chocs extraordinaires » sont soudains et peuvent menacer la stabilité budgétaire et la prestation des services.

Au moment de l'accueil de la Conférence de CABRI à Ouagadougou en mars 2017, plusieurs pays africains étaient en train de se relever de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence sanitaires. La plus connue d'entre elles, est l'épidémie de maladie à virus Ebola qui a touché le Libéria, la Guinée et la Sierra Leone et a fait plus de 11 000 victimes, ce qui s'est traduit par un fléchissement considérable du PIB. Le Burkina Faso se remettait tout juste d'inondations dévastatrices, qui avaient été suivies de revendications salariales inabondables de la fonction publique ; et, l'Afrique du Sud subissait des pressions pour l'amener à augmenter les subventions accordées aux institutions de l'enseignement supérieur et aux entreprises d'État. De la même façon, le Nigéria et le Lesotho enregistraient

des pertes de recettes attribuables respectivement à la baisse des cours du pétrole et des recettes douanières.

La Conférence à Ouagadougou a offert une plateforme aux pairs venant de 26 pays africains pour partager leurs expériences des diverses pressions budgétaires et la manière dont ils se sont débrouillés en pleine crise, quelles stratégies ont été appliquées, et ce qu'ils pourraient faire différemment en cas de survenance à nouveau d'une crise.

Une fois de plus, CABRI tient à exprimer sa reconnaissance à ses partenaires pour leurs contributions au contenu de la Conférence et leur soutien financier, ainsi qu'aux personnes-ressources qui ont partagé leurs points de vue dans le cadre des expériences africaines et internationales. Et enfin, un grand merci à l'équipe dynamique de CABRI pour sa volonté de se surpasser afin d'assurer l'exécution réussie des programmes de CABRI. Je vous remercie encore.

**Neil Cole**  
**Secrétaire exécutif**

# PARTIE 1

## INTRODUCTION



# 1 : GÉRER LES PRESSIONS BUDGÉTAIRES – LA CONFÉRENCE 2017 DE CABRI

## LA CONFÉRENCE

**L**a neuvième Conférence de CABRI s’est tenue à Ouagadougou, au Burkina Faso, du 7 au 9 mars 2017. Cette conférence à laquelle ont participé 69 représentants de 26 pays africains, a examiné comment les gouvernements peuvent se préparer aux chocs budgétaires extraordinaires qui menacent la stabilité budgétaire et le financement de la prestation des services et peuvent les gérer.

Les pressions budgétaires sont la conséquence inévitable de l’affectation de ressources rares entre des besoins sociétaux illimités éventuels. Les ministères des Finances sont confrontés régulièrement aux pressions budgétaires, aussi bien au cours de la préparation et de l’approbation (l’adoption) des budgets publics que lors de la gestion en cours d’exercice des déviations courantes par rapport à l’état prévisionnel des recettes et des dépenses. Les pays dotés d’institutions budgétaires plus solides sont mieux à même de gérer ces pressions budgétaires d’une année à l’autre que les pays ayant des systèmes plus faibles, autrement dit, des processus budgétaires plus fragmentés et des systèmes de prévisions de recettes et de dépenses, de gestion de trésorerie, de contrôle en cours d’exercice, de comptabilité et de reporting moins robustes.

Toutefois, la Conférence 2017 de CABRI, ne portait ni sur ces pressions courantes, ni sur la manière de renforcer les institutions budgétaires pour qu’elles puissent mieux les gérer, mais cherchait plutôt à savoir globalement comment les

gouvernements peuvent mieux se préparer à faire face à des pressions extraordinaires et à les gérer, qu’elles apparaissent soudainement ou qu’elles s’intensifient sur plusieurs années, sans pour autant s’orienter vers l’insoutenabilité de la dette ou perturber la prestation des services. Elle visait à examiner des stratégies réussies de ministères des Finances pour gérer ces pressions et parvenir à la crédibilité budgétaire. Il est essentiel pour comprendre les pressions, de réaliser que le contexte a de l’importance.

Les séances étaient structurées de manière à permettre aux hauts fonctionnaires du budget de réfléchir aux pressions budgétaires auxquelles ils ont fait face et ce qu’ils ont appris. Presque toutes les séances de la Conférence ont présenté une étude de cas de pays suivie par des contributions de représentants d’autres pays de l’auditoire. Les séances qui ont adopté cette structure ont mis l’accent sur la gestion de l’impact des catastrophes naturelles et anthropiques sur les recettes et les dépenses des pays ; la gestion de l’impact des chocs macroéconomiques sur les revenus des

pays ; et, la gestion des demandes budgétaires conséquentes qui se sont accumulés au cours des années.

Un quatrième ensemble de pressions, à savoir les pressions résultant de la réalisation des passifs éventuels hors budget, ont été discutés au moyen d’un cas fictif de plan de sauvetage important d’une société nationale de distribution d’eau. Les participants devaient déterminer quelles seraient leurs réponses et discuter de la manière dont ce cas reflète les expériences de leur pays.

Ces séances de fond ont été encadrées par un débat d’experts introductif qui a examiné les raisons de la vulnérabilité de nombreux pays africains aux pressions budgétaires et l’importance de leur gestion et par une séance de clôture qui a analysé les interventions et les approches communes adoptées pour mieux se préparer à affronter les crises. Un exemplaire du programme et de tous les documents de la Conférence sont disponibles sur le site Web de Cabri.

# 1 : GÉRER LES PRESSIONS BUDGÉTAIRES – LA CONFÉRENCE 2017 DE CABRI



# 1 : GÉRER LES PRESSIONS BUDGÉTAIRES – PUBLICATION DE LA CONFÉRENCE 2017 DE CABRI

## À PROPOS DES PUBLICATIONS DE LA CONFÉRENCE

### Conférence de CABRI 2017



Du 7 au 9 mars 2017  
Ouagadougou, Burkina Faso

CABRI a produit quatre publications fondées sur la Conférence 2017. Le rapport principal, *Conférence 2017 de CABRI : Gérer les pressions budgétaires*, analyse les débats et les conclusions de la Conférence. Il est structuré autour de trois études de cas pays, chacune mettant l'accent sur une catégorie différente de pressions. Pour une plus grande facilité d'utilisation, ces trois études de cas sont également présentées dans des publications résumées séparées.

La deuxième de ces études de cas présentées ici, s'intéresse essentiellement aux pressions chroniques qui se transforment en crise. Elle étudie la manière dont l'Afrique du Sud, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire sont intervenus lorsque les demandes de dépenses ascendantes à long terme (le financement de

l'enseignement supérieur en Afrique du Sud et de la masse salariale publique au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire) ont atteint un point critique, menaçant de déstabiliser le budget. La discussion décrit les options qui s'offrent aux ministères des Finances lorsqu'ils sont pris en étau entre la pression ascendante des parties prenantes et la pression descendante politique pour engager d'importantes dépenses supplémentaires qui n'ont pas nécessairement été budgétisées et qui pourraient ne pas être les meilleurs choix de dépenses.

Les deux autres publications d'études de cas-pays (toutes deux disponibles sur la page Publications de CABRI), se penchent respectivement sur les pressions chroniques et les chocs macro-budgétaires.

# PARTIE 2

LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES  
SE TRANSFORMENT EN CRISE



## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

### INTRODUCTION

Par Joana Bento<sup>1</sup>

**L**e budget est une déclaration politique qui décrit la façon dont les gouvernements prévoient d'atteindre leurs objectifs politiques. Pendant le processus budgétaire, les décisions techniques et politiques suivent généralement un processus itératif, où les ministères, départements et agences négocient leurs enveloppes et recommandent les allocations les plus efficaces.

Les processus budgétaires peuvent avoir du mal à tenir compte de l'impact des chocs imprévus sur le budget annuel. La dernière décennie a traversé une série de chocs imprévus, notamment la crise financière mondiale et l'effondrement des prix des matières premières, qui ont poussé les gouvernements à réduire les investissements publics et à augmenter leurs besoins d'emprunt (ou besoins de financement). Une grande part des chocs était toutefois causée par des pressions découlant de décisions majoritairement contrôlées par le gouvernement, comme les plans de sauvetage et le coût des droits en matière de sécurité sociale. Dans ces cas, les décisions étaient prévisibles mais le budget ne tenait pas pleinement compte du risque qu'elles posaient.

Au-delà des choix techniques, l'équilibre politique des pouvoirs peut affecter les décisions budgétaires. Les fonctionnaires du budget agissent souvent à titre d'arbitre entre demandes illimitées et ressources limitées, guidés par les préférences politiques du gouvernement en place. Les deux études de cas de cette

partie mettent en lumière des défis uniques avec des demandes d'augmentation des dépenses. Dans les deux cas, des pressions budgétaires chroniques – présentes pendant la préparation du budget sans qu'il ne leur soit donné la priorité – ont fini par se transformer en crises.

La première étude de cas explore la façon dont le mouvement « Fees must fall » en Afrique du Sud, une contestation publique de la hausse des frais universitaires, a affecté le budget. Elle s'appuie sur une présentation de Michael Sachs, Directeur général adjoint, Bureau du budget d'Afrique du Sud<sup>2</sup>, Trésorerie nationale sud-africaine, donnée lors de la Conférence de CABRI. La deuxième étude de cas examine les pressions qui émergent de la gestion de la masse salariale en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso. Ces cas ont été présentés par Traore Tiédé, Directeur du Budget national, ministère de l'Économie et des Finances de la Côte d'Ivoire, et Vieux Abdoul Rachid Soulama, Directeur général du Budget, ministère de l'Économie, des Finances et du Développement du

« Les réponses à ces types de pressions nécessitent également une grande communication stratégique pour clarifier les compromis politiques et responsabiliser les décideurs. »

<sup>1</sup> Joana Bento, du Secrétariat de CABRI, est une spécialiste en gestion des finances publiques, chargée de la transparence budgétaire et de l'obligation de rendre compte.

<sup>2</sup> Au moment de la publication, Michael Sachs avait démissionné de son poste à la Trésorerie nationale.

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

Burkina Faso. Bien que ces chocs soient de nature et contexte différents, ils révèlent des tendances semblables.

Ces chocs commencent généralement par des revendications sociales normalement ignorées lors du processus budgétaire mais incluses par les gouvernements pour préserver le capital politique. L'espace complexe entre les pressions ascendantes et descendantes est ce qui rend ces types de chocs particulièrement difficiles à gérer.

Tout d'abord, le processus de prise de décision est essentiellement écarté du bureau du budget et seule une importance secondaire est accordée aux critères d'efficacité. Dans cette situation, il est d'autant plus important de communiquer efficacement les coûts et avantages des choix politiques aux décideurs politiques. Les réponses à ces types de pressions nécessitent également une grande communication stratégique auprès des acteurs et agents externes, et ce, pour clarifier les compromis politiques et responsabiliser les décideurs. Pourtant, la transparence ne garantit pas que les compromis soient effectivement compris. Les pays ont en outre besoin d'institutions et de groupes de réflexion versés dans ces questions sociales et pouvant enrichir le débat public et s'adresser aux citoyens.

Ensuite, bien qu'ils se produisent au cours de l'exercice budgétaire,

les chocs résultent de pressions qui s'accumulent à moyen terme. Ils révèlent souvent les faiblesses institutionnelles en matière de gestion des finances publiques et/ou des pressions politiques qui n'ont pas été résolues. Voilà précisément ce qui les rend difficiles à gérer : quand les gouvernements reconnaissent ces chocs, la crédibilité des institutions est déjà compromise, ce qui exacerbe le mécontentement social et diminue le poids du pouvoir exécutif pour présenter des alternatives politiques crédibles.

La gestion des risques ne peut pas dépendre uniquement des processus, pratiques et instruments des ministères des Finances. Par exemple, un grand nombre de pays africains ont introduit des règles budgétaires pour bloquer les objectifs politiques et leurs influences sur le budget, en s'assurant par-là que le gouvernement n'emprunte pas au-delà de ses limites. Les règles renforcent les politiciens qui veulent se montrer prudents sur le plan budgétaire, mais elles ne retiennent pas ceux qui sont déterminés à dépenser plus ou à prélever moins d'impôts qu'elles ne le permettent (Schick, 2003).<sup>3</sup> Les politiciens ont encore leur mot à dire concernant les décisions budgétaires, et la pression sociale sous-jacente à ces chocs agit comme une incitation politique puissante. La gestion efficace de ces exigences budgétaires dépend non seulement de la crédibilité des institutions qui régissent le processus budgétaire, mais aussi de la compétence d'un ministère des Finances à communiquer efficacement les coûts des choix politiques, à ses



<sup>3</sup> <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf>

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

### « FEES MUST FALL » : GÉRER LE COÛT DE LA HAUSSE DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN AFRIQUE DU SUD

#### EXIGER UN ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PLUS ACCESSIBLE : LE CHOC EN CONTEXTE

En octobre 2015, le ministère des Finances sud-africain a prononcé sa déclaration de politique budgétaire à moyen terme, qui présente les prévisions économiques du pays et ses objectifs de politique budgétaire pour les trois années suivantes – et ce, devant le Parlement pendant que des manifestations se déroulaient à l'extérieur.

Les étudiants protestaient contre la hausse des frais universitaires. Les universités sud-africaines sont autonomes et définissent leurs frais tandis que le gouvernement contribue à hauteur d'environ 30 % de leur budget. Plus tôt en octobre, lorsque l'Université du Witwatersrand avait annoncé une hausse de 10 % des frais pour l'année suivante, des manifestations avaient éclaté sur son campus. Le campus avait été fermé mais les manifestations s'étaient rapidement propagées dans le pays tandis que d'autres universités annonçaient leur augmentation des frais. Ces événements ont marqué le début du mouvement « Fees must fall » en Afrique du Sud.

À cette période, l'Afrique du Sud faisait face à des perspectives économiques difficiles, avec une croissance du PIB lente depuis 2013, qui pesait sur le déficit budgétaire et affaiblissait sa position en matière d'endettement. Une croissance faible et fragile impliquait également que le gouvernement était confronté à de difficiles compromis entre la gestion des déséquilibres budgétaires et

extérieurs, et la réponse aux défis sociaux (chômage, pauvreté et inégalités). Parallèlement, les conventions salariales de la fonction publique dépassaient l'inflation, et pesaient davantage sur l'aptitude à inscrire des dépenses sociales au budget.

La déclaration de politique (ou d'orientation) budgétaire à moyen terme est un événement important en Afrique du Sud. Elle gère les attentes par rapport au budget et appuie la prévisibilité de la politique fiscale et budgétaire du gouvernement à moyen terme. En 2015, elle revêtait une importance particulière : les investisseurs internationaux gardaient les yeux rivés sur une position politique forte en matière de rééquilibrage budgétaire tandis que les agences de notation évaluaient la solvabilité de la dette sud-africaine. Depuis

2012, le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) était défini au sein d'un contexte de rééquilibrage budgétaire et la Trésorerie nationale s'était engagée à utiliser ce cadre comme plafond défini pour trois ans. Toute nouvelle politique à moyen terme devait s'inscrire dans ces plafonds.

Le 23 octobre, deux jours après la présentation de la déclaration de politique budgétaire à moyen terme par le ministre des Finances, le Président annonça que les frais universitaires n'augmenteraient pas. Cette décision nécessitait de la Trésorerie nationale qu'elle tienne compte de dépenses supplémentaires estimées à 1 milliard USD au cours des trois prochaines années.



*En Afrique du Sud, nous avons la chance d'avoir un cadre de dépenses à moyen terme bien établi et solide pour sous-tendre notre budget, et bien que ces institutions soient fortes, elles sont constamment testées.*

– Michael Sachs lors de la Conférence de CABRI



## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE



Crédit de photo : Ashraf Hendricks/GroundUp

### RÉPONSE : ÉVALUER LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE PAR RAPPORT AUX REVENDICATIONS SOCIALES

Le 9 décembre, une équipe de la Trésorerie nationale a rencontré le conseil des ministres pour présenter l'éventail complet des options de réponse et leurs implications. Les responsables du budget devaient présenter une stratégie de financement du milliard USD non budgétisé sur les trois prochaines années. Les options incluaient soit de travailler dans les limites du CDMT en hiérarchisant les dépenses existantes, soit d'augmenter les recettes par le biais de l'imposition, soit par le biais de l'emprunt, soit une combinaison de ces options.

La perspective économique limitait les options disponibles pour surmonter ce choc budgétaire. Augmenter les recettes par l'imposition aurait davantage entravé la croissance économique. Un emprunt supplémentaire aurait pesé sur la viabilité budgétaire de l'Afrique du Sud à moyen terme et éventuellement poussé les agences de notation à classer le pays dans la catégorie « spéculative » (« junk status »). La possibilité d'accroître les dépenses globales s'est d'autant plus amenuisée avec le remplacement par surprise du ministre des Finances, ce qui a accru l'incertitude des perspectives économiques et la pression sur le budget 2016 qui sera présenté en février. Dans les jours qui ont suivi le renvoi du ministre, le rand a été déprécié de 10,5 % et la valeur des obligations et des actions sud-africaines a diminué d'un demi-trillion de rands alors que les investisseurs prenaient la fuite. Même si le rand et les marchés se sont remis du choc en 2016, cet événement a certainement contribué au ralentissement de la croissance économique, ce qui a entraîné un espace budgétaire encore plus étroit et un budget encore plus imprévisible.

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

Dans ce contexte, la Trésorerie nationale a préféré redéfinir les priorités de dépense, en reconnaissant l'importance de minimiser l'impact sur les projets sociaux. Par le biais d'un processus transparent, elle a présenté aux dirigeants politiques des options et des compromis pour redéfinir les dépenses au sein des limites existantes. Voici les façons par lesquelles les fonds pouvaient être obtenus au sein des plafonds :

- Fermeture des programmes publics non productifs.
- Réduction des allocations aux grands projets d'infrastructures publiques.
- Report des programmes d'infrastructures sociales du gouvernement.
- Réaffectation de ressources des autorités de formation du secteur de l'éducation – financées par des recettes fiscales affectées en dehors de l'enseignement universitaire – qui affichaient un excédent à l'époque.
- Réductions des budgets administratifs en imposant une réduction de tous les programmes et le gel des salaires de la fonction publique.

Tout en œuvrant dans les plafonds, le gouvernement a restreint les options de réponse. Réduire les grands projets d'infrastructures ou geler les salaires de la fonction publique était hors de question. Au final, les budgets du gouvernement ont été réduits au niveau des postes budgétaires, en particulier sur le plan de l'expansion de l'emploi dans la fonction publique et des versements aux

entités publiques affichant d'importants excédents. Les budgets des provinces ont également été affectés, surtout les dons conditionnels destinés à leurs projets d'infrastructures sociales.

Pour compenser la hausse de 0 % des frais pendant l'année universitaire 2016, le gouvernement a augmenté les subventions aux universités. Ces subventions devaient augmenter à un taux annuel de 10,9 % au cours des trois années suivantes, tandis que les allocations au système national d'aide financière aux étudiants, qui apporte un soutien à ceux qui manquent de fonds, ont augmenté de 18,5 %. Au sein du budget 2016, 5,6 milliards de rands ont été ajoutés aux subventions universitaires, dont 2,5 milliards destinés au système d'aide financière. Huit milliards de rands supplémentaires ont été alloués à de nouveaux étudiants en manque de financement pour l'année universitaire 2016 et au-delà. Cette politique a toutefois été mise en œuvre en supposant que les frais augmenteraient normalement les années suivantes.

### **ENSEIGNEMENTS TIRÉS : DONNER LA PRIORITÉ AUX COMPROMIS À COURT TERME PLUTÔT QU'À MOYEN TERME**

La combinaison de pressions ascendantes et descendantes a rendu les frais universitaires difficiles à gérer. La couverture médiatique généralisée des manifestations estudiantines a suscité la sympathie du public envers les revendications des étudiants. Parallèlement, différents niveaux de gouvernement ont tiré profit de ces pressions ascendantes pour faire avancer leurs plans politiques et financiers. Voici les leçons à tirer de cette étude de cas.

### **Maintenir la crédibilité du budget**

À court terme, la Trésorerie nationale a pu réagir au choc, démontrer la flexibilité du système budgétaire et maintenir la confiance des investisseurs. Les options de réponse ont plu aux agences de notation et aux investisseurs étrangers, qui ont évalué la décision politique comme un engagement continu en faveur du rééquilibrage budgétaire. Toutefois, le choix de réponse a eu un effet différent sur le fisc et la crédibilité du budget à moyen terme.

Par inadvertance, la Trésorerie nationale a donné l'impression que le budget était une source illimitée, tant que la pression sociale et politique était assez forte. Le gouvernement a démontré que les revendications pouvaient être satisfaites – même en dehors du processus budgétaire – si elles étaient exigées avec suffisamment de force. Les ministères et agences y ont vu l'opportunité d'augmenter les projets de budget pour des politiques qu'ils préparaient ces 10 dernières années pour répondre à des pressions sociales spécifiques. De plus, l'année suivante, lorsque les discussions sur la hausse des frais universitaires de 2017 ont commencé, les manifestations appelant à un enseignement supérieur entièrement gratuit ont repris et considérablement empiré. Il a fallu en réalité passer par le même exercice de redéfinition des priorités pour le budget 2017. Ainsi, même si l'Afrique du Sud a su faire preuve de flexibilité pour répondre immédiatement au problème, elle a compromis la crédibilité et l'efficacité du processus budgétaire d'allocation dans le futur.

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

### **Communiquer les implications des politiques et des coûts**

Lorsque l'on associe pressions ascendantes et descendantes, le pouvoir de prendre des décisions en matière de choix politiques est essentiellement écarté du bureau du budget. Le rôle de la Trésorerie nationale dans ce cas était d'informer les décideurs des options politiques et des implications de leurs choix. Bien que les institutions budgétaires aient répondu efficacement à ce choc sans compromettre les capacités financières, elles n'ont pas su pousser les décideurs politiques et la direction politique à faire face aux impératifs à long terme.

La position affaiblie de la Trésorerie nationale découlait en partie du fait que les coûts de ces choix politiques n'avaient pas été clairement communiqués ou saisis, malgré la transparence du processus budgétaire. Les manifestations estudiantines en Afrique du Sud ont bénéficié d'une forte couverture médiatique et on observait un débat public généralisé sur la redéfinition des ressources et les réformes du système éducatif. Toutefois, les impératifs liés au financement supplémentaire de l'enseignement supérieur étaient difficiles à communiquer aux Sud-africains.

L'accès et la participation à l'enseignement supérieur en Afrique du Sud, comme dans beaucoup d'autres pays, est dominé par les personnes plus aisées. Or, le problème principal des pauvres

en Afrique du Sud n'est pas le manque de moyens pour financer l'enseignement supérieur. Le problème est que moins de 5 % d'entre eux répondent aux critères d'entrée à l'université.

Les enseignements tirés ailleurs indiquent que l'enseignement supérieur gratuit dans les sociétés à fortes inégalités profite principalement à ceux qui sont déjà privilégiés (l'élite politique et économique), qui ont le capital social, culturel et économique nécessaire pour accéder à l'enseignement, y participer et réussir.<sup>4</sup> Ce fait est particulièrement pertinent dans les pays où il existe des disparités considérables entre la qualité de l'enseignement primaire et secondaire des communautés défavorisées, et la qualité de cet enseignement dans les communautés plus aisées, comme en Afrique du Sud. La baisse des frais de l'enseignement supérieur creuse plus qu'elle ne réduit les inégalités du système, sauf là où les universités ont pris en interne des mesures de subventionnement croisé pour les étudiants. En acceptant de financer la baisse des frais universitaires, le gouvernement sud-africain a effectivement compromis les politiques en faveur des pauvres, notamment l'enseignement primaire et les aides sociales, pour offrir un accès à l'enseignement supérieur moins cher pour les citoyens essentiellement plus aisés. Il reste à savoir si la clarification de ces compromis auprès du public aurait soulagé la pression et permis une solution plus viable à la crise.

### **Un lien difficile entre politique et budget**

Les manifestations contre la hausse des frais universitaires ne sont pas un phénomène nouveau en Afrique du Sud : les universités dans les communautés défavorisées du pays contestent depuis longtemps le coût de l'enseignement supérieur, même si jusque-là, les médias les ignoraient en grande partie. La pression du financement de l'enseignement supérieur s'accumulait déjà depuis plusieurs années avant les événements de 2015. Depuis le début du processus démocratique en Afrique du Sud en 1994, les universités ont vu leur nombre d'étudiants augmenter considérablement. Le financement de ces institutions ne correspondait toutefois pas à la croissance de la demande d'accès à l'enseignement supérieur qui découlait de l'ouverture de l'admission à tous les membres de la société. Du fait que le gouvernement ne subventionnait pas assez les universités, celles-ci avaient besoin d'un financement autonome, principalement par le biais des cotisations des étudiants.

Malgré l'augmentation des subventions et des aides à l'enseignement supérieur, en particulier aux programmes d'aide financière, la part de groupes traditionnellement défavorisés au sein du système éducatif supérieur reste disproportionnée par rapport à sa part au sein de la population.<sup>5</sup> De plus, les étudiants de ces groupes sont moins susceptibles de terminer leurs études – un problème hérité des inégalités de l'enseignement reçu pendant

<sup>4</sup> P Langa, G Wangenge-Ouma, J Jungblut et N Cloete (2016) "South Africa and the illusion of free higher education" dans *University World News*, n°402.

<sup>5</sup> Council for Higher Education (2015) *Vital Statistics Public Higher Education 2015. Conseil pour l'enseignement supérieur : Pretoria*

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

l'apartheid. Les manifestations ont aussi soulevé la question d'une classe absente : les étudiants qui remplissent les critères d'entrée à l'université, mais qui n'ont pas les moyens de payer les frais universitaires et n'ont pas droit aux aides universitaires destinées aux membres les plus pauvres de la société. Le défi de la planification de politiques à l'ère postapartheid est d'atteindre le bon niveau de priorité entre les programmes politiques en faveur des pauvres et les politiques qui traitent des déséquilibres hérités de l'apartheid pour ceux qui ne sont pas nécessairement pauvres. En parallèle, cette redéfinition des priorités doit tenir compte des résultats d'investissements à court et long terme pour tout le système éducatif.

### Répondre au choc particulier ou gérer la pression

La réponse de la Trésorerie nationale s'est avérée efficace pour répondre au choc, mais pas pour atténuer les problèmes politiques et budgétaires sous-jacents qui ont suscité la pression. Par ailleurs, la réponse pourrait avoir affaibli le processus budgétaire aux dépens de la capacité de la Trésorerie nationale à financer les objectifs et plans à long terme. Le mouvement « Fees must fall » a mis en lumière le problème de la redevabilité au niveau du lien entre objectifs politiques à long terme et planification budgétaire. Les pressions chroniques nécessitent des institutions fortes qui équilibrent considérations techniques et pressions politiques, pour



répondre de manière proactive aux besoins de développement tout en tenant compte de la transformation sociale, au sein de limites budgétaires viables. Lorsque ces institutions ne sont pas en place, les pressions budgétaires exercées par certains groupes de citoyens peuvent facilement étouffer les besoins de développement de tout le groupe. Le mouvement « Fees must fall » a peut-être révélé une partialité institutionnelle envers la prise de décisions politiques au

détriment d'allocations efficaces et optimales. Les fonctionnaires du budget peuvent respecter strictement les procédures officielles pour veiller à remplir leur mandat technique, mais au final, ils sont guidés par un organisme politique. Finalement, ce sont les événements comme celui-ci qui permettent de reconnaître et de résoudre ces faiblesses institutionnelles.

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

### REVENDIQUER L'AUGMENTATION DES SALAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE : LE CAS DU BURKINA FASO ET DE LA CÔTE D'IVOIRE

Dans de nombreux pays en voie de développement, l'État est l'employeur principal. La littérature dans ce domaine indique que la taille et la portée du secteur public ont augmenté considérablement depuis le début des années 70, et si la masse salariale s'est stabilisée dans les économies avancées, elle a augmenté dans les pays à faible revenu.<sup>6</sup> Dans ces pays, la fourniture de services administratifs s'est étendue, et il a fallu en outre améliorer la capacité de prestation des services pour répondre aux besoins sociaux, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'assainissement et de la sécurité. Par ailleurs, les pressions sociales et politiques, telles que le chômage des jeunes, amènent souvent les gouvernements à mettre en œuvre de vastes programmes de recrutement sans tenir compte des besoins réels, ce qui augmente la masse salariale et met en péril la viabilité budgétaire.

La gestion de la masse salariale a d'importantes incidences budgétaires et macroéconomiques. L'augmentation des salaires des fonctionnaires risque d'aggraver l'inflation, qui peut compromettre le rôle stabilisateur de la politique budgétaire et alourdir la dette publique pendant les périodes de récession économique. En outre, l'augmentation des dépenses de rémunération risque d'entraîner une baisse des dépenses prioritaires en matière d'infrastructure et de protection sociale, qui sont essentielles pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté.<sup>7</sup> Mais la masse salariale permet aux gouvernements de renforcer le capital politique de façon rapide et facile, et ce facteur peut l'emporter sur les considérations d'ordre technique et les compensations à moyen ou à long terme.

Les pressions liées à la masse salariale peuvent se manifester de diverses manières. Des pressions conjoncturelles, comme les hausses de salaires revendiquées par les syndicats, peuvent augmenter de manière imprévue la masse salariale et peser lourdement sur le budget en cours d'exercice. Des pressions d'ordre structurel, comme la progression normale des salaires ou les programmes de recrutement, contribuent également à gonfler la masse salariale. Bien que ces pressions n'affectent pas forcément les budgets en cours d'exercice, elles ont toutefois un impact sur les cadres à moyen terme au détriment des apports complémentaires destinés à la prestation de services publics, tels que l'infrastructure, la maintenance ou même les manuels scolaires.

Historiquement, l'Afrique de l'Ouest a souffert d'une dette publique considérable due au fait que la masse salariale de la fonction publique restait élevée malgré l'aggravation du déficit budgétaire. La masse salariale était l'une des causes des déséquilibres budgétaires importants survenus avant 1994, et a contribué aux taux d'inflation élevés qui ont entraîné une dévaluation de 50 % du franc CFA. Dans le cadre de ses objectifs de convergence, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a pris fermement position contre la lourde charge de la masse salariale qui pèse sur ses pays membres. Ses règles budgétaires prévoient que le rapport masse salariale recettes fiscales ne doit pas dépasser 35 %.

Historiquement, la rémunération des fonctionnaires au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, oscillant entre 40 et 45 % du budget, représentait la part la plus élevée du budget total par rapport au

reste de la région. Ces deux pays ne sont jamais parvenus à faire baisser le ratio masse salariale recettes fiscales en dessous du seuil de 35 %, malgré les efforts qu'ils ont déployés pour réduire la masse salariale. Les directives de l'UEMOA ont également établi une règle sur les niveaux de déficits budgétaires, qui ne doivent pas tomber en dessous de 3 % du PIB d'un pays au cours d'un exercice donné. Ces règles budgétaires limitent la possibilité du recours aux emprunts supplémentaires pour remédier aux pressions de la masse salariale, et le déficit est souvent compensé par la réduction des dépenses en capital.

Suite à l'introduction des règles budgétaires en 1994, les politiques de rémunération et d'emploi ont été passées au crible, notamment parce que les déséquilibres budgétaires qui ont nécessité l'élaboration de ces règles, étaient en partie dus aux charges salariales. Comme nous l'avons expliqué dans les deux études de cas, les problèmes les plus pressants incluent notamment le réaligement continu de la rémunération réelle dans l'ensemble des secteurs ou sa mise en conformité avec les grilles indiciaires ; l'augmentation de l'emploi ; et les régularisations permettant de rattraper la rémunération de la fonction publique après de longues périodes de gel des salaires. Bien que des pressions associées à la masse salariale puissent apparaître en cours d'exercice suite aux revendications des syndicats et des employés de la fonction publique, elles résultent plus souvent de l'accumulation de plusieurs années de pressions. Elles doivent généralement se régler par le biais d'interventions pluriannuelles, souvent dans le cadre de contextes macro-budgétaires incertains.

<sup>6</sup> FMI (2016) *Managing government compensation and employment – Institutions, policies and reform challenges*.

<sup>7</sup> *Ibid.*

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

Dans ce contexte, diverses pressions ont empêché le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire de pleinement poursuivre leurs stratégies de maîtrise de la masse salariale. Les deux parties suivantes décrivent les efforts déployés par ces deux pays au fil des années, pour gérer les pressions liées à la masse salariale de la fonction publique.

### **CÔTE D'IVOIRE : ACCUMULATION DES PRESSIONS ASSOCIÉES À LA MASSE SALARIALE**

Malgré l'incertitude économique mondiale, la Côte d'Ivoire a connu une croissance économique remarquable depuis 2011. En 2015, le PIB a augmenté de 8,6 %, grâce à l'augmentation des investissements et de la consommation économique.<sup>8</sup> Le Plan national de développement (PND) 2016-2020 met l'accent sur une croissance forte et inclusive, notamment par le biais du développement du secteur privé, stimulé par les projets d'infrastructures publiques et une meilleure prestation de services. Cependant, l'espace budgétaire pour les projets d'investissement en capitaux a été progressivement érodé par l'augmentation des dépenses opérationnelles, et notamment de la masse salariale.

Au cours des deux dernières décennies, la masse salariale a rapidement augmenté en Côte d'Ivoire, exerçant ainsi une pression importante sur le Trésor public du pays. Cette pression est à la fois d'ordre structurel et conjoncturel. Les pressions salariales d'ordre conjoncturel sont dues aux revendications syndicales en cours d'exercice portant sur l'augmentation des salaires, les indemnités spécifiques et les avantages accordés à diverses sphères du gouvernement (primes de recherche, heures supplémentaires) ainsi qu'aux recrutements exceptionnels (dans le cadre d'un programme de désarmement, démobilisation et réintégration).

Les résultats des négociations relatives aux revendications en cours d'exercice variaient sensiblement d'un secteur à l'autre et au sein des différents secteurs, notamment parce que le gouvernement n'avait pas suivi une politique de rémunération stricte. L'inégalité entre les salaires des fonctionnaires était manifeste : des fonctionnaires ayant la même éducation, le même grade et nombre d'années d'expérience, relevaient d'une grille de rémunération différente.

Au fil des années, le gouvernement a été confronté à des revendications salariales inattendues, résultant souvent de l'insatisfaction croissante par rapport aux disparités des salaires. Dans la mesure où ces revendications sont inattendues, il est difficile de prévoir les résultats des négociations, et elles ne sont généralement pas prises en compte au moment de l'élaboration du budget. Les accords salariaux ont requis des négociations difficiles avec les enseignants, les infirmiers, les médecins ou les forces armées au moment où le pays était complètement paralysé. Le gouvernement de la Côte d'Ivoire a souvent dû mettre en place des mécanismes d'ajustement en cours d'exercice pour répondre aux pressions d'ordre conjoncturel. Cependant les pressions conjoncturelles ne représentent qu'une fraction de la pression due à la masse salariale.

Les pressions d'ordre conjoncturel s'associent souvent à la pression d'ordre structurel engendrée par la progression automatique des salaires. Avant 1988, les fonctionnaires de la Côte d'Ivoire bénéficiaient d'une garantie d'augmentation de leur salaire de base tous les deux ans pendant toute la durée de leur mandat. Toutefois, à cause de la pression salariale sur le budget, toutes les augmentations avaient été gelées, jusqu'à ce que l'ancien gouvernement se soit engagé à un dégel progressif. Néanmoins, entre 2000 et 2013, les

coûts salariaux ont augmenté de 129 %, en grande partie résultant de l'augmentation des emplois publics ainsi que du statut et des avantages spéciaux accordés à certaines entreprises publiques et aux secteurs de la santé et de l'éducation publiques.

Le défi de la Côte d'Ivoire a été d'améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires tout en veillant à ce que la masse salariale n'exerce pas une pression excessive sur le budget - notamment les recettes fiscales et l'emprunt - et ne réduise pas le budget affecté aux dépenses d'investissement. En 2009, l'ancien gouvernement s'était engagé à mettre fin au gel des salaires de manière rétroactive et progressive, à compter de 2014. Il en résulte qu'à compter de 2014, le gouvernement a dû assumer le paiement d'un arriéré de 26 ans de primes salariales dans la masse salariale, ce qui représente environ 125 milliards de francs CFA.

### **Réponse aux pressions croissantes de la masse salariale en Côte d'Ivoire**

Le gouvernement ivoirien a élaboré toute une série de réponses aux pressions salariales. Pour les pressions d'ordre plus conjoncturel, cette réponse inclut souvent la constitution d'une provision de 3 % pour les dépenses imprévues dans le projet de budget. Les pressions restantes sont couvertes par les montants perçus en sus des prévisions budgétaires. Historiquement, les recettes totales en Côte d'Ivoire ont dépassé les attentes, réduisant ainsi ces chocs et permettant au gouvernement de relever les défis sans être contraint de réduire les dépenses sociales de façon massive ni d'augmenter la dette. Toutefois, la réponse à ces pressions ponctuelles a contribué à modifier considérablement l'équilibre entre les dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement.

<sup>8</sup> FMI (2016) *Rapport sur les Consultations au titre de l'Article IV de la Côte d'Ivoire*.

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE



En ce qui concerne les pressions d'ordre structurel, le gouvernement a traité le coût permanent futur des ajustements séparément du paiement unique des arriérés. En réponse aux pressions salariales structurelles actuelles, le gouvernement a mis l'accent sur les politiques de rémunération et d'emploi à moyen terme. Il a adopté une stratégie 2014-2020 pour ramener la masse salariale à 35 %, conformément aux directives de l'UEMOA. Cette stratégie a pour objectif de passer des interventions à court terme à une approche de viabilité à moyen terme par le biais d'objectifs de recrutement réduits et d'une nouvelle grille de rémunération pour remédier aux problèmes d'équité - ce qui rendrait les pressions salariales conjoncturelles plus prévisibles.

La stratégie à moyen terme comprenait en outre l'absorption de la pression budgétaire résultant du paiement unique des arriérés de salaires. En 2014, l'incidence financière des avancements des fonctionnaires était prévue au budget, notamment les

avancements bloqués depuis 1988. Le gouvernement a négocié au cas par cas, et a adopté diverses stratégies selon le secteur. Son souci principal était de négocier un paiement qui éviterait de placer la totalité du fardeau sur un seul exercice financier, mais permettrait de l'échelonner sur une période déterminée. À cette fin, de nombreuses simulations d'options de réponse ont été effectuées afin d'envisager toutes les options et leurs implications financières. Pour 2014, la somme de 78,9 milliards de francs CFA, soit 63 % du total des arriérés de salaires, a été incluse dans le budget annuel. Les arriérés et les bonifications versés aux secteurs de l'éducation et de la santé ont consommé une part importante de l'affectation budgétaire.

En décembre 2016, l'Assemblée nationale a approuvé un budget total de 6 501 milliards de francs CFA (environ 11 milliards USD) pour 2017, dont la majeure partie était financée par des ressources intérieures.

La masse salariale représentait 24 % du budget et bien que la part pour la rémunération des employés s'en trouve diminuée dans le budget total, elle représente toujours 38 % des recettes fiscales totales - ce qui dépasse légèrement la limite de 35 % imposée par les directives de l'UEMOA. Malgré cela, le gouvernement s'était engagé à réaliser ses promesses, en s'adaptant progressivement aux nouvelles directives.

Il s'est avéré difficile de s'assurer que les négociations en cours relatives à la masse salariale étaient conformes à la stratégie et au budget du gouvernement, notamment en ce qui concerne le dégel progressif des arriérés depuis 1988, dans la mesure où les négociations étaient publiques. Les employés de la fonction publique suivaient de près les concessions consenties par le pouvoir exécutif aux divers secteurs du gouvernement. Par conséquent, les accords syndicaux antérieurs étaient remis en cause parce que les politiciens semblaient faire plus de concessions à certaines revendications qu'à d'autres.

En mai 2017, les militaires sont descendus dans la rue, paralysant l'ensemble du pays, pour revendiquer l'augmentation des primes et des prestations de retraite que le Président leur avait promise en début d'année. Pour éviter qu'ils n'envahissent le palais présidentiel, le gouvernement fut contraint de se plier aux exigences des forces armées. Cette situation qui a eu un impact considérable sur la crédibilité de la stratégie de la masse salariale à moyen terme a affaibli pour le futur le pouvoir de négociation du gouvernement.

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

### **BURKINA FASO : LES PRESSIONS SALARIALES AU BEAU MILIEU DE L'INCERTITUDE POLITIQUE**

Entre 2014 et 2016 le Burkina Faso a fait face à de fortes pressions budgétaires soudaines résultant d'événements politiques, de mouvements sur les marchés mondiaux et d'une pandémie régionale. Dans ce contexte, un ensemble d'enjeux salariaux publics ont également vu le jour, exerçant une pression supplémentaire sur le budget.

En 2014, après 25 ans à la tête du pays, le Président Compaoré a cherché à amender la Constitution pour rester au pouvoir, ce qui a provoqué des protestations de masse de la population burkinabè. Compaoré a été forcé de démissionner, et un gouvernement de transition a été mis en place, malgré les tentatives de la garde présidentielle de fomenter un coup d'État militaire en faveur du Président déchu. Tandis que la transition politique était relativement calme, l'économie était beaucoup plus instable.

En 2014 et 2015, la croissance économique a ralenti, passant d'une moyenne de 7 % entre 2010 et 2013 à 4 %. Le coût économique des bouleversements politiques a été aggravé par une chute des cours des matières premières, notamment de l'or et du coton – les deux principales exportations du pays. En outre, l'épidémie de la maladie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest a négativement affecté le tourisme et les services de la région. La baisse des prix de l'or a eu un effet négatif sur les recettes minières provenant de redevances tandis que l'insurrection populaire a donné lieu à une interruption de longue durée de l'administration des impôts et des douanes et

à l'apparition de pratiques d'évasion fiscale très répandues.<sup>9</sup> Ainsi, le Burkina a connu une baisse de la croissance des ressources intérieures de 12,1 % en 2014, suivie d'une légère augmentation de 2,2 % en 2015. En 2014, les recettes intérieures ont atteint 17,3 % du PIB, soit 2 points de pourcentage du PIB inférieurs aux niveaux initialement prévus, avant de chuter encore de 1,2 % du PIB en 2015.<sup>10</sup>

### **Évolution de la masse salariale au Burkina Faso**

Des pressions croissantes étaient également exercées pour augmenter les dépenses salariales. Depuis 2000, la masse salariale de la fonction publique avait augmenté plus vite que le PIB, entraînée par une forte augmentation des emplois publics, même si les niveaux de salaires du secteur avaient diminué. Depuis 2012, les dépenses de personnel avaient augmenté de manière considérable et disproportionnée par rapport au revenu intérieur, à une moyenne de 14,5 % par an, car le gouvernement avait subi des pressions pour compenser les années pendant lesquelles les employés actuels ont reçu une augmentation inférieure à l'inflation. Les accords sur la rémunération des fonctionnaires conclus par le gouvernement précédent comprenaient une augmentation de 25 % des salaires des fonctionnaires, une augmentation des allocations pour les enseignants et les professionnels de santé et une augmentation des indemnités de logement des employés de l'État. En conséquence et en association avec la faiblesse de la croissance après la transition politique, la masse salariale a exercé une pression considérable sur l'espace budgétaire du gouvernement.

Malgré ces pressions, le Burkina Faso a commencé à mettre en œuvre à partir de 2012, un ensemble de stratégies visant à maîtriser la masse salariale. Cela a commencé par l'approbation préalable des nouvelles recrues par l'administration centrale, notamment pour les secteurs non prioritaires. Le pays a également réalisé en 2012 un recensement du personnel pour vérifier la masse salariale; a adopté en 2013 l'inscription biométrique; a amélioré les moyens informatiques pour permettre des processus de gestion et de contrôle de la paie plus automatisés; a mis en place des opérations de paiement en espèces en 2015 pour identifier les travailleurs fantômes et autres paiements irréguliers; et, au cours de la même année, a adopté une loi qui fasse obligation de préciser l'identité et le numéro d'identification des agents entrants et sortants sur les documents de nomination pour permettre une mise à jour automatique de leur situation salariale.<sup>11</sup>

En novembre 2015, le nouveau gouvernement a accepté l'adoption d'un nouveau code de la fonction publique, qui comportait une grille de salaires révisée et intégrait les agents contractuels parmi les fonctionnaires permanents. L'application du nouveau code et d'autres conventions salariales sectorielles (par exemple, avec le judiciaire), a augmenté de façon permanente la masse salariale d'à peu près 0,4 % du PIB en 2016.

L'accroissement de la masse salariale du Burkina Faso est dû aussi en grande partie à des indemnités et des allocations élevées accordées à des secteurs publics spécifiques (allocations de logement et de transport). Celles-ci sont souvent présentées comme une stratégie

<sup>9</sup> FMI (2016) Rapport sur les Consultations au titre de l'Article IV du Burkina Faso.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> FMI (2016) Article IV.

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE



*De retour chez moi, j'entends souvent des gens qui s'opposent, en disant : nous ne pouvons pas manger des routes ! Mais le fait est que si vous n'avez pas de routes pour aller chercher votre nourriture, qu'allez-vous manger ?*

– Vieux Abdoul Rachid Soulama, Directeur général du budget, au ministère burkinabè de l'Économie des Finances et du Développement.



pour maintenir à leur poste des travailleurs hautement qualifiés qui passeraient autrement dans le secteur privé. À l'instar de la Côte d'Ivoire, le défi qui se présentait au Burkina Faso était de s'étendre sur les services publics indispensables, notamment dans les secteurs de la santé et l'éducation, tout en maîtrisant la masse salariale dans des limites budgétaires viables.

### **La réponse du Burkina Faso aux pressions croissantes**

Une réglementation est souvent en place pour empêcher toute modification des crédits, y compris de la masse salariale. Par conséquent, le gouvernement burkinabè s'est toujours efforcé de prévoir et de budgétiser les pressions structurelles et conjoncturelles, notamment des augmentations salariales. Lorsque des revendications inattendues se produisent, elles sont souvent reportées aux dernières années du cadre à moyen terme.

Ces exigences sont quand même souvent imprévisibles, et au

Burkina Faso, ont coïncidé avec des chocs macro-budgétaires qui ont affecté l'exécution du budget. Par le passé, l'impact de ces pressions a été amorti en grande partie par des prévisions de recettes prudentes, qui étaient bien souvent inférieures au recouvrement des recettes réelles au cours des années qui ont précédé les chocs économiques (jusqu'à 30 %). Cependant, ceci ne fut pas le cas en 2014, lorsque les recettes réelles ont représenté 86 % du montant des recettes prévues, mais la situation aurait pu être pire si les prévisions des recettes avaient été plus optimistes.<sup>12</sup>

Pour s'adapter au choc, le gouvernement burkinabè a adopté un budget supplémentaire (ou loi de finances rectificative). Bien que des mesures aient été adoptées afin de réduire les dépenses courantes superflues (par exemple, en limitant les missions à l'étranger, en réduisant la taille du parc automobile de l'État et en redéfinissant l'ordre de priorité de certains postes de

dépenses de personnel par rapport à d'autres) et en permettant aux arriérés de s'accumuler, le poids de l'ajustement a été porté par des dépenses d'investissement fortement réduite. Outre les pressions de la masse salariale, les dépenses de sécurité ont considérablement augmenté à partir de 2014, compte tenu des troubles sociaux et des attaques de militants, ce qui a entraîné un déplacement relatif des dépenses d'investissement vers les dépenses courantes du solde budgétaire. Au cours de l'exercice 2014, le gouvernement a exécuté 94 % de l'objectif des dépenses courantes, mais seulement deux tiers de celui des dépenses d'investissement prévues.<sup>13</sup>

La transition politique a accru les attentes relatives au rythme de développement du pays et a créé des pressions considérables pour accroître les dépenses courantes, en particulier comme moyen de lutter contre le sous-emploi de la jeunesse urbaine.<sup>14</sup> Bien que l'activité économique ait commencé à reprendre en 2016, de nombreuses pressions budgétaires subsistent après deux années de faible croissance. Alors que les syndicats continuent de revendiquer de nouvelles hausses des salaires, les investissements prévus dans les secteurs sociaux ainsi que dans l'infrastructure physique, généreront des dépenses ordinaires conséquentes au fil du temps. L'exécution des budgets à venir est associée à un risque plus élevé de tensions sociales et de revendications. En même temps, l'expansion des services publics sera indispensable à la réalisation des améliorations qui s'imposent de la prestation des services.

<sup>12</sup> ODI (2017) *Sous pression – L'exécution du budget dans un monde incertain*, document de recherche préparé pour la Conférence 2017 de CABRI.

<sup>13</sup> 9,1 % du PIB, par rapport à une projection de 13,7 % du PIB.

<sup>14</sup> Près de 65 % de la population burkinabè a moins de 25 ans, et les jeunes sont devenus le moteur du changement dans le processus qui a débouché sur le soulèvement populaire.

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE



### ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES PRESSIONS SUR LA MASSE SALARIALE AU BURKINA FASO ET EN CÔTE D'IVOIRE

La masse salariale est particulièrement difficile à gérer car elle fait souvent face à des pressions ascendantes et descendantes. Les dépenses de masse salariale publique sont fortement influencées par les cycles politiques, où des concessions sont faites en périodes de faible capital politique quand les gouvernements n'ont rien à perdre. Les pays en développement à faible revenu semblent être davantage sensibles à ce phénomène. Lors des années d'élections, le rapport entre les salaires du public et du privé dans ces pays augmente de presque 3 % en moyenne.<sup>15</sup> Les ministères des Finances fonctionnent dans un espace complexe, réunissant pressions structurelles à long terme et chocs cycliques à court terme. Les stratégies à long terme sont difficiles à mettre en œuvre car elles ignorent facilement de prendre en compte les incitations politiques à s'écarter du plan.

#### Documenter les informations sur la rémunération dans la fonction publique

Les données sur le montant total et la composition de la masse salariale restent insuffisantes.<sup>16</sup> En effet, la mauvaise qualité ou la fragmentation des informations sur la rémunération et la masse salariale limitent souvent la portée des interventions du

gouvernement. Le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire manquent tous deux d'informations adéquates sur les salaires de la fonction publique, en ce qui concerne le montant des salaires et l'identité de leurs bénéficiaires. Cette lacune diminue leur capacité d'identification des mesures d'économie de coûts, par exemple en éliminant les travailleurs fictifs, une manière simple et apolitique de réduire le fardeau de la masse salariale. Obtenir des informations désagrégées sur la masse salariale permet aux gouvernements de ventiler les coûts et d'identifier les interventions politiques limitant l'impact de la pression cyclique (ou conjoncturelle) et structurelle de la masse salariale sur le fisc, ce qui fournit une plus grande souplesse pour répondre aux pressions budgétaires.

Du fait que la masse salariale subit à la fois des pressions ascendantes et descendantes, le rôle le plus important du ministère des Finances consiste à communiquer les coûts des choix politiques aux décideurs politiques. Les gouvernements ont besoin d'une ventilation précise et approfondie des coûts de la main d'œuvre pour communiquer les implications budgétaires de leurs choix politiques. Fournir des informations fiables et en temps opportun sur ces coûts et sur les options politiques est crucial pour que les décideurs soient informés et redevables quant aux décisions politiques qui ont un impact financier sur le budget.

<sup>15</sup> FMI (2016) *Managing government compensation and employment*.

<sup>16</sup> *Ibid.*

## 2 : LORSQUE LES PRESSIONS CHRONIQUES SE TRANSFORMENT EN CRISE

### **Négocier en se fiant à la fiabilité des faits**

Les faits/données à l'appui peuvent aussi renforcer la position du gouvernement pendant les négociations avec les organisations syndicales. Les organisations syndicales diffusent souvent leurs débats pour mobiliser le soutien de leurs membres et lors de ces conflits, les gouvernements se frayent un chemin au travers d'un réseau complexe d'interactions entre les fonctionnaires et les médias, nécessitant des stratégies habiles pour préserver la crédibilité des institutions. Une stratégie de négociation efficace, appuyée par des données fiables, inclura également une communication efficace des faits, qui gère aussi les revendications des fonctionnaires et établit de manière proactive leurs attentes pour l'avenir.

### **Des politiques de rémunération équitables, cohérentes et transparentes**

Une politique de rémunération cohérente peut aider à éviter les divergences de rémunération entre fonctionnaires de statut semblable. Elle doit clairement exposer les qualifications, l'expérience et la situation, et se fonder sur des principes stricts en matière d'avancement salarial. Les revendications des différents syndicats sont souvent aggravées car les salaires sont négociés sans tenir compte des résultats de négociations précédentes avec

d'autres syndicats ou groupes, même au sein de la même industrie et de la même fonction. Les gouvernements peuvent facilement perdre la crédibilité de leur négociation lorsqu'ils concèdent à certaines revendications plus qu'à d'autres. S'il est tentant d'absorber le coût ponctuel de ces concessions en prévision de nouvelles grèves, cette approche met en péril les calendriers de mise en œuvre de précédentes conventions salariales ainsi que les futurs plans gouvernementaux de limitation. Même si une politique de rémunération claire n'empêcherait pas les employés de la fonction publique de revendiquer des salaires plus élevés, elle pourrait renforcer la position du gouvernement lors de ses négociations avec les organisations syndicales.

### **L'espace budgétaire pour mettre en œuvre les politiques salariales et de l'emploi de l'État**

Les calendriers de mise en œuvre des mesures salariales à moyen terme atténuent les pressions immédiates dans les cas où l'espace budgétaire est limité pour réagir à un choc soudain. Ils sont aussi prudents, car contenir les salaires et l'emploi dans des limites budgétaires à court terme entraîne généralement de nouvelles crises en aval. En revanche, les mesures salariales à moyen terme doivent aussi être étayées par des stratégies pour augmenter les recettes intérieures dans le cas des gouvernements ayant peu de

flexibilité pour compresser les dépenses. Cet appui est essentiel pour garantir que toute augmentation de la masse salariale ne cause pas l'érosion des dépenses sociales et d'investissements publics essentielles. Les pays de l'UEMOA, en particulier, ne peuvent pas simplement réduire les dépenses car ils sont limités par le plafond de 35 % de la masse salariale ainsi que des règles de déficit. Afin de maintenir les effectifs nécessaires de la fonction publique pour mettre en œuvre les politiques de développement tout en rémunérant correctement les fonctionnaires, les gouvernements doivent renforcer la mobilisation de leurs ressources intérieures, surtout des recettes fiscales, tout en diminuant leur dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

**Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :**

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI), PostNet Suite 217, Private Bag X 06, Highveld Park 0169, South Africa (Afrique du Sud)

Courriel : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)

[www.cabri-sbo.org/fr](http://www.cabri-sbo.org/fr)