

**LA REFORME DE LA FONCTION  
PUBLIQUE AU BURKINA FASO**

## 1. Introduction

Le programme de réforme de la fonction publique au Burkina Faso, tel qu'il se présente actuellement, s'inscrit dans le cadre plus large du programme d'ajustement structurel (P.A.S.). Toutefois, la nécessité des réformes dans ce domaine avait été ressentie par les autorités burkinabè bien avant l'introduction du P.A.S. et concrétisée par le projet "Appui à la Modernisation de l'Administration" financé par le PNUD.

Pour ce qui concerne l'Administration, les mesures du P.A.S. visant des objectifs à court terme concernent principalement la maîtrise des effectifs et de la masse salariale. Les actions visant des objectifs à long terme concernent le renforcement des capacités institutionnelles. Les diverses initiatives mettent plus particulièrement l'accent sur la mise en place d'une gestion intégrée des structures et des personnels par l'introduction de méthodes et outils modernes, notamment l'informatique et la bureautique, et l'instauration d'une gestion prévisionnelle.

Le contexte socio-économique et politique et les spécificités de la fonction publique burkinabè, décrites succinctement ci-après, expliquent que la réforme au Burkina Faso n'ait pas eu pour objectif premier une réduction des effectifs.

## 2. La fonction publique et le contexte socio-économique et politique

Au plan socio-économique, le Burkina Faso se range parmi les pays les moins développés du monde. L'agriculture et le secteur public dominant largement l'économie burkinabè, le secteur moderne étant pratiquement confiné aux services étatiques et para-étatiques. Plus de 80 % de la population adulte est analphabète.

La fonction publique burkinabè occupe une place centrale dans la vie du pays. En raison de leur fort degré de syndicalisation, de leur niveau de formation et de leur importance socio-économique, les agents publics ont souvent été à l'origine de mouvements sociaux, qui ont abouti à plusieurs reprises au renversement du régime politique en place (1ère République en janvier 1966 et 3ème République en novembre 1980). Les syndicats constituent une force sociale qu'aucune réforme fondamentale ne peut ignorer sans courir le risque d'être remise en cause.

Depuis 1991, le Burkina Faso s'est doté d'un système politique démocratique en adoptant par référendum une nouvelle Constitution et en organisant des élections présidentielles et législatives, résultant en le rétablissement de l'Etat de droit en 1992.

Le gouvernement actuel, conscient du pouvoir des syndicats, a poursuivi une politique de dialogue et a ainsi, jusqu'à présent, su éviter les troubles sociaux.

L'influence des fonctionnaires s'observe également sur la scène politique: une écrasante majorité (probablement plus de 90%) des responsables des partis politiques sont en effet fonctionnaire.

Le fonctionnaire est perçu par le reste de la population comme faisant parti de l'élite de la nation. Dans un pays où le chômage sévit, ceux qui ont la sécurité de l'emploi sont considérés comme des privilégiés, même si le pouvoir d'achat du fonctionnaire s'est érodé au fil des années.

### 3. Caractéristiques de la fonction publique burkinabè

#### 3.1 Evolution et importance relative des effectifs

En chiffres absolus et comparé aux autres pays africains, les effectifs de la fonction publique burkinabè sont modestes. Ils ont toutefois connu une progression constante et ont sextuplé depuis l'indépendance. Selon les statistiques de la Solde, ils sont passés de 17.031 agents en 1977 à 23.422 en 1983 et à 36.642 en 1994. Ceci représente une progression annuelle de plus de 4 %.

Pour ce qui concerne le poids relatif de l'emploi à la fonction publique par rapport à la population totale, le Burkina Faso a un des pourcentages les plus faibles de l'Afrique: en 1993 seulement 0,38 % de la population était agent de la fonction publique.

#### 3.2 Composition et répartition des effectifs en 1994

##### 3.2.1 Répartition par catégorie

La répartition catégorielle des agents de l'Etat se présente comme suit:

Cadres supérieurs (A et Professeurs d'Université)	5.308 agents	14,7 %
Agents d'encadrement et d'application (B et C)	20.898 agents	57,0 %
Agents d'exécution (D et E) et contractuels	10.436 agents	28,5 %

Pour chaque cadre supérieur il y a 3,9 cadres moyens et 1,9 agents d'exécution. A chaque cadre moyen correspond seulement 0,5 agents d'exécution. La pyramide des catégories présente ainsi une sous-représentation des agents d'exécution par rapport aux cadres

moyens. Ceci est principalement dû à la 'fuite vers le haut' des agents subalternes qui, pour des raisons salariales, dédaignent faire carrière dans leur catégorie d'origine et font tout pour se reclasser dans une catégorie supérieure par le biais quasi-automatique des concours professionnels. Cette situation provoquera, a long terme, un renversement difficilement maîtrisable de la pyramide des catégories et entraînera une dépréciation des catégories subalternes qui, bien qu'indispensables, se trouveront progressivement vidées de leurs occupants.

### 3.2.2 Répartition par sexe

Un agent de la fonction publique sur trois est une femme (12.548 agents ou 34 %). La représentation des femmes est en progression: en 1993 les femmes ne représentaient que 22,5 % des effectifs.

Les femmes se trouvent principalement dans les catégories inférieures: seulement 19 % de l'effectif est en catégorie A et B.

Au niveau des départements ministériels, les femmes se retrouvent surtout dans les secteurs de l'éducation (71 %), de la santé (14,6 %) et de l'administration territoriale (11,4 %).

### 3.2.3 Age

La fonction publique burkinabè est composée d'agents jeunes: la moyenne d'âge pour l'ensemble des effectifs civils est de 35,3 ans. Près des trois quarts des effectifs (26.749 agents ou 74 %) se trouvent dans la tranche d'âge de 18 à 40 ans; seulement 3 % des effectifs (1100 agents) dépasse les 50 ans.

La concentration des effectifs dans la tranche des moins de 40 ans a pour effet un départ annuel à la retraite relativement faible pour les dix années à venir (500 à 600 agents, soit 1,3 % des effectifs). Cette situation, combiné avec le niveau actuel des recrutements annuels (environ 2500 agents), a pour effet une augmentation nette de près de 2000 agents par an.

### 3.2.4 Ancienneté

L'image reflétée par la fonction publique burkinabè est celle d'une administration dans laquelle l'expérience et la tradition administrative est relativement peu développée. En effet, l'ancienneté moyenne de service n'est que de dix ans et demie. Les fonctionnaires très expérimentés sont relativement rares: seulement 11 % de l'effectif compte plus de 20 ans de service (dont 890 agents, soit 2,8 %, totalisent plus de 30 ans de service). Cette situation met en danger la permanence d'une mémoire administrative fiable.

### 3.2.5 Gros employeurs

Les employeurs les plus importants du secteur public sont:

l'Éducation	14.501 agents	39,5 %
la Santé	5.654 agents	15,4 %
l'Administration Territoriale	4.669 agents	12,7 %
l'Agriculture et l'Élevage	3.981 agents	10,8 %
soit	28.805 agents	78,4 %

Par rapport à 1993, l'on constate une augmentation des effectifs dans les secteurs de l'éducation (27,1 %) et de la santé (8,2 %), un statu quo dans le secteur de l'administration territoriale et une légère baisse dans le secteur de l'agriculture.

Les administrations du secteur social continuent à employer le plus grand nombre d'agents (59 % des effectifs); viennent ensuite le secteur économique (26 %) et celui de la souveraineté (15 %).

### 3.2.6 Répartition géographique

Il y a en moyenne six agents en poste à l'intérieur du pays pour quatre à Ouagadougou, la capitale. Par rapport à 1993, les chiffres de 1994 indiquent une augmentation absolue et relative des effectifs dans la capitale: 41 % en 1994 contre 37 % en 1993, soit une augmentation de 2500 agents à Ouagadougou. Cette tendance, dont les causes ne sont pas claires, est contraire à ce qui est souhaitable. Il pourrait s'agir, soit d'affectations définitives, soit de personnel en attente d'affectation à l'intérieur du pays et se retrouvant provisoirement sur la liste de paye de la capitale. Il s'agira de suivre attentivement l'évolution de la situation afin de voir si cette tendance se confirme.

### 3.3 Coûts

En dépit des effectifs relativement modestes, le poids de leur masse salariale n'a cessé de peser de plus en plus lourdement sur le budget de l'Etat, dont les ressources propres s'avèrent chroniquement insuffisantes. Ainsi les dépenses en personnel (civils et militaires) se situent au dessus de la barre des 50 % depuis 1975, et sont passées de la moyenne de 54 % des dépenses ordinaires en 1985-87 à 69 % en 1988-89.

### 3.4 Régime

La fonction publique burkinabè a toujours été et continue à être une fonction publique de carrière, régie par un statut et garantissant la sécurité de l'emploi.

Dans le cadre de la modernisation, des propositions ont toutefois été formulées en vue de combiner le système de carrière avec le système des emplois, en restreignant le principe de la sécurité de l'emploi à certaines catégories de personnel et en le mettant en relation avec un nouveau système d'évaluation des services et du personnel.

### 3.5 Structures de gestion du personnel

La gestion des ressources humaines civiles de l'Etat (recrutement, gestion administrative courante, formation et perfectionnement, gestion prévisionnelle, etc.) est centralisée auprès du département ministériel chargé de la Fonction publique, actuellement dénommé Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration (MFPMA).

Par ailleurs, chaque département ministériel possède un service du personnel au sein de sa Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF), qui agit comme 'correspondant' du ministère chargé de la Fonction publique et collabore avec celui-ci pour l'exécution de sa mission de gestion.

Ceci vaut également pour les services du personnel dont disposent les administrations décentralisées et déconcentrées.

### 3.6 Diagnostic succinct

Avant le démarrage des actions de réforme, il est généralement reconnu que la fonction publique burkinabè souffrait d'un manque d'efficacité caractérisé par:

- l'absence d'un cadre réglementaire cohérent définissant clairement les attributions des superstructures et régissant la création, la gestion, le suivi et le contrôle des services publics;
- une gestion courante des personnels déficiente dûe aux facteurs suivants:
  - absence de données de base entièrement fiables (dossiers individuels incomplets ou inexistant; archivage non-fonctionnel et accusant des retards importants; absence de statistiques concernant les ressources humaines de l'Etat);
  - procédures, méthodes de travail et équipements dépassés et inadaptés au volume du travail (absence notamment d'informatique opérationnelle et de bureautique);
  - législation et réglementation peu cohérentes, incomplètes et difficile à appliquer;
- l'absence d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines publiques, le manque de planification en matière de recrutement et l'absence de critères d'adéquation précis entre les profils et les postes à pourvoir;
- l'absence d'un système d'évaluation des performances des services publics et l'absence de lien direct entre la performance et la promotion des agents;
- un personnel peu motivé, manquant de compétence et d'intégrité (reflété par le manque de ponctualité, l'absentéisme, l'affairisme, la corruption, le mauvais accueil des usagers);
- l'absence d'une politique de formation et de perfectionnement en cours d'emploi;
- la sophistication des grilles indiciaires salariales (22 grilles);
- la sophistication du régime disciplinaire;
- l'absence d'un dispositif institutionnel et instrumentaire permettant d'évaluer le degré de satisfaction des besoins des populations par l'Administration.

### 3.7 Justification de la réforme

La combinaison du manque d'efficacité de la fonction publique et du poids important de sa masse salariale avait pour effet non seulement de priver le gouvernement d'un outil efficace pour mettre en œuvre sa politique, mais également de menacer à long terme la croissance économique. Elle risquait par ailleurs de mettre en danger l'atteinte des objectifs des Plans de Développement et du Programme d'Ajustement Structurel.

Dans ces circonstances, des actions de réforme visant aussi bien le court que le long terme s'imposaient.