



BURKINA FASO

QUESTIONS GÉNÉRALES

30 novembre 2016

Approuvé par
Anne-Marie Gulde

Préparé par Liam O'Sullivan (AFR) et Frederico Lima (FAD).

TABLE DES MATIÈRES

RENFORCER L'INVESTISSEMENT PUBLIC, LA CROISSANCE ET LA VIABILITÉ DE LA DETTE 3

A. Introduction	3
B. Le contexte du pays	3
C. Impact du renforcement de l'investissement public : principes et facteurs sous-jacents	6
D. Simulations modélisées (DIGNAR)	8
E. Analyse de sensibilité : les risques pour le scénario de référence découlant de la volatilité des recettes tirées des ressources naturelles ou de la politique budgétaire	10
F. Conclusions	11
Bibliographie	12

GRAPHIQUES

1. Taux de croissance du PIB réel, 1990–2015	4
2. Total de la dette publique, de l'investissement public, et du déficit budgétaire, 2015–19	5
3. Investissement public (% du PIB)	8
4. Efficacité de l'investissement public (%)	9
5. Croissance du PIB hors ressources (%)	9
6. Dette publique totale (% du PIB)	9
7. Recettes issues des ressources (% total des recettes)	10
8. Dette publique totale (% du PIB)	10
9. Dette publique totale (% du PIB)	10
10. Taux de l'impôt à la consommation (%)	10

LA MASSE SALARIALE AU BURKINA FASO —TENDANCES PASSÉES ET DÉFIS POUR**L'AVENIR** _____ **14**

A. Évolution à court terme et défis _____ 14

B. Tendances à long terme et défis _____ 15

C. Les réformes possibles _____ 17

Bibliographie _____ 24

ENCADRÉS

1. Enseignements de la réforme de la masse salariale en Côte d'Ivoire _____ 22

2. Enseignements de la réforme de la masse salariale aux Philippines _____ 23

GRAPHIQUES

1. Masse salariale au Burkina Faso et dans l' _____ 14

2. Masse salariale et emploi au Burkina Faso _____ 15

3. Emploi public au Burkina Faso _____ 18

4. Rémunération moyenne et parts d'emploi _____ 20

TABLEAUX

1. Rémunérations dans la fonction publique au Burkina Faso _____ 16

2. Gestion de la masse salariale de la fonction publique _____ 17

RENFORCER L'INVESTISSEMENT PUBLIC, LA CROISSANCE ET LA VIABILITÉ DE LA DETTE¹

A. Introduction

1. À l'instar de nombreux pays en développement, le Burkina Faso présente un déficit d'infrastructures important. En 2011, la Banque mondiale a estimé que le pays devrait investir 11 % de son PIB dans des infrastructures sur 10 ans pour rattraper son retard par rapport au pays du continent le plus performant (Briceño et Dominguez, 2011). Cependant, d'après l'indice de développement des infrastructures en Afrique de 2016, le Burkina Faso figure toujours parmi les 20 pays les moins performants pour le continent. Si la richesse en ressources naturelles découlant des exportations d'or et d'autres produits de base est susceptible d'accélérer le développement du pays, les pays en développement riches en ressources naturelles qui projettent d'accroître les investissements publics financés en partie par des emprunts extérieurs peuvent encourir un risque élevé d'endettement. À titre d'exemple, la flambée des prix pétroliers dans les années 70 a permis à de nombreux pays exportateurs de pétrole d'engager des projets d'investissement ambitieux, financés par les recettes pétrolières et des emprunts extérieurs. Néanmoins, la hausse des taux d'intérêt et l'effondrement des cours pétroliers dans les années 80 ont été à l'origine d'une suite de crises de la dette.

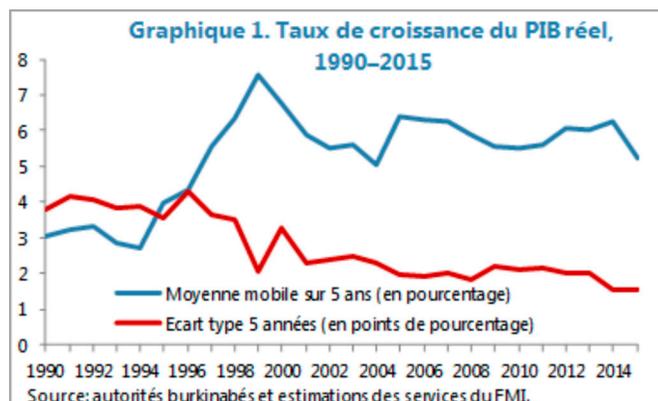
2. La question centrale pour les pouvoirs publics est de savoir comment exploiter au mieux les recettes tirées des ressources naturelles pour stimuler l'économie tout en préservant la viabilité de la dette. De nombreux facteurs entrent en jeu pour répondre à cette question, parmi lesquels : les prix des produits de base, la capacité d'absorption du budget d'investissement, le taux de rendement et l'efficacité des projets d'investissement, la réaction du secteur privé, le syndrome néerlandais, l'existence de financements, la composition de la dette publique, l'efficacité de la mobilisation de recettes et des règles de dépenses. S'il est difficile d'estimer comment ces différents éléments se combinent d'un point de vue quantitatif, l'étude ci-après emploiera un modèle pour examiner les données empiriques, fournira un cadre pour l'aide à la formulation des politiques et, surtout, tentera de mieux comprendre les liens entre les facteurs sous-jacents. Ce faisant, elle privilégiera les effets macroéconomiques du renforcement de l'investissement public en fonction des avantages et des inconvénients des différentes solutions de financement et abordera brièvement l'impact des chocs sur le secteur des ressources naturelles.

B. Le contexte du pays

¹ Ce rapport a été préparé conjointement par Liam O'Sullivan (Département Afrique) et Jun Ge (Département des études).

3. Avant les événements sociopolitiques de 2014-15, le Burkina Faso enregistrait une croissance durable.

Une publication récente du Département Afrique du FMI² constate que le Burkina Faso est l'un des rares pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne (AfSS) ne disposant pas de ressources naturelles abondantes qui sont parvenus à afficher des taux de croissance constamment élevés sur une période de 15 ans. Le rapport identifie plusieurs facteurs à l'origine de ce résultat : une meilleure gestion macroéconomique, des institutions plus solides, des aides plus élevées et des investissements plus importants dans le capital humain et physique. Entre 1990 et 2015,



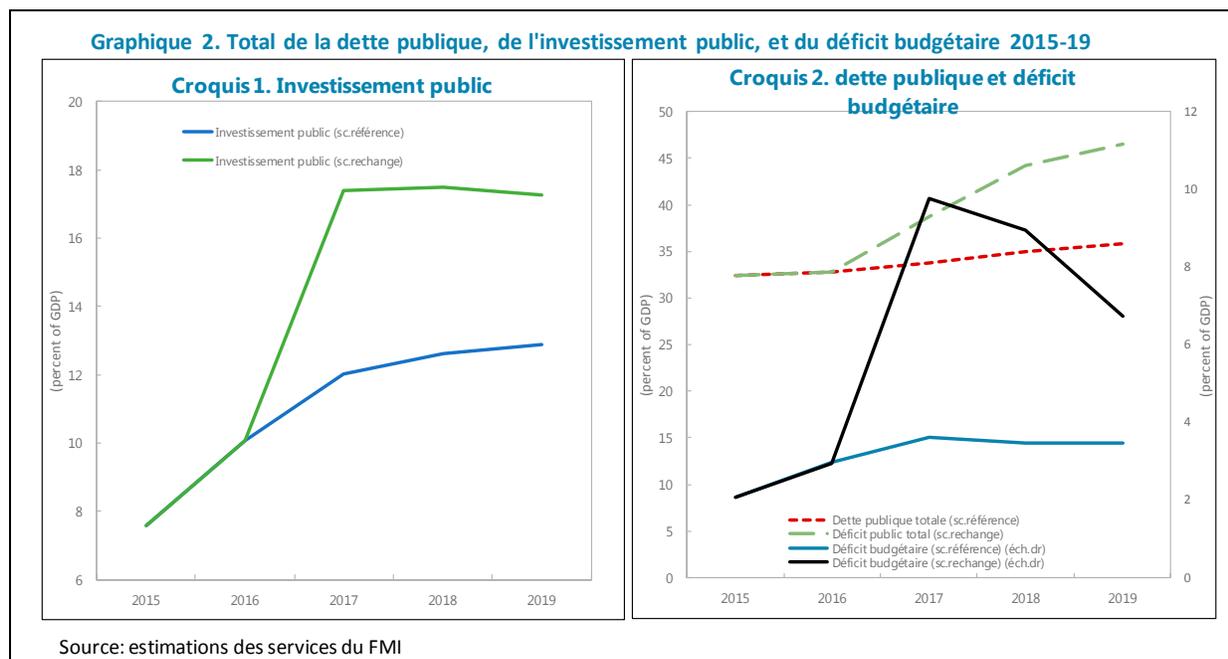
la croissance du PIB réel est devenue régulièrement plus soutenue et moins instable (Graphique 1). En effet, le taux de croissance moyen du PIB réel glissant sur cinq ans a progressé régulièrement de 3,0 à 5,5 %, alors que dans le même temps l'écart-type glissant sur cinq ans a reculé de 3,8 à 1,4 % (Graphique 1). Des mesures à moyen terme et des réformes structurelles ambitieuses ont eu pour objectif de stabiliser la croissance, notamment dans le secteur agricole, qui est particulièrement exposé aux accidents climatiques. Après le récent repli de l'activité, le taux de croissance tendancielle devrait se redresser et s'établir à 6-7 % à moyen terme, parallèlement à la stabilisation totale du climat sociopolitique, à la hausse de l'investissement et à l'amélioration de l'approvisionnement en énergie. Si la part de l'exploitation aurifère dans la production nationale est faible (essentiellement en raison de comptes nationaux archaïques dont l'année de référence est en cours de modification), elle représentait tout de même 58 % des exportations et 14 % des recettes budgétaires en 2014, contre un pic de respectivement 75 % et 19 % en 2011-12, à une période où les cours internationaux étaient supérieurs de près de 30 %.

4. Le Burkina Faso affiche un bilan satisfaisant en matière de préservation de la stabilité macroéconomique, même en dépit des graves chocs subis ces dernières années.

Pour autant, une croissance plus soutenue, plus diversifiée et plus durable s'avère indispensable pour réduire sensiblement la pauvreté et les inégalités. L'objectif du Plan national de développement économique et social (PNDES) des autorités est d'accélérer la croissance via une forte augmentation de l'investissement public, équivalente à quelque 17 % du PIB par an jusqu'en 2019, contre 12,5-13 % du PIB dans le scénario de référence, ce qui se traduit par une nette hausse du ratio dette/PIB prévu (Graphique 2). Les investissements concerneront surtout les infrastructures énergétiques et de transport, qui sont considérées comme les principaux obstacles à la croissance. L'analyse cherche à évaluer l'impact potentiel sur la croissance de cet ambitieux renforcement de l'investissement et la manière dont les autorités peuvent créer l'espace budgétaire nécessaire pour accroître l'investissement sans mettre en péril la stabilité macroéconomique. Les estimations de l'impact de

² Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, octobre 2013, Maintenir le rythme, FMI.

l'investissement public sur le taux de croissance dans les ouvrages se situent dans une fourchette de 0,2-0,5 % pour chaque point de pourcentage supplémentaire d'investissement public.



5. L'exécution du budget d'investissement est une préoccupation majeure pour la gestion des programmes depuis de nombreuses années mais le problème est devenu grave ces deux dernières années, les taux d'exécution ayant chuté à 67,3 et 75,5 % respectivement en 2014 et 2015. La situation s'avère particulièrement dramatique pour ce qui est des investissements financés par des fonds extérieurs. En 2013-15, les dépenses d'investissement ont globalement reculé pour passer de 14 % du PIB à un peu plus de la moitié de ce niveau, à savoir 7,7 % du PIB, les investissements financés par des fonds intérieurs comme extérieurs ayant considérablement diminué. Les problèmes de capacité d'absorption ont assurément été l'une des causes de ce mauvais résultat, tout comme l'incertitude entourant le processus politique quant à son incidence sur les investissements financés par des fonds extérieurs. Parmi les principaux facteurs identifiés comme des obstacles à l'exécution du budget d'investissement au début de l'actuel programme appuyé par la FEC figuraient les systèmes d'approbation de paiement superflus, l'absence de processus automatisés et les retards d'approvisionnement. Bon nombre des repères structurels définis pour la mise en œuvre du programme ciblaient précisément des améliorations dans ces domaines avec une réussite limitée. Quoiqu'il en soit, ces faibles niveaux d'exécution du budget d'investissement étaient nettement sous-optimaux pour un pays ayant les besoins de développement du Burkina Faso.

6. L'insuffisance des capacités de production et les goulets d'étranglement qui subsistent sont tenaces et étendus. Une mission récente du Département des finances publiques a mis en évidence des lacunes à tous les stades du processus d'investissement : l'absence d'un processus rigoureux de sélection des projets se traduit par une qualité médiocre ou par des retards en raison d'une préparation insuffisante; compte tenu des problèmes persistants de classification budgétaire, seules 44 % environ des dépenses totales du budget d'investissement se soldent concrètement par

la formation de capital fixe; les procédures de passation de marchés sont trop longues et complexes; et le contrôle de l'exécution et la communication d'informations demeurent inefficaces. Par conséquent, les autorités ont de plus en plus recours à des procédures exceptionnelles comme le déblocage de fonds et la passation de marchés par entente directe qui sont difficiles à surveiller et ne sont pas rentables. L'Autorité supérieure du contrôle d'État (ASCE) a aussi identifié des arriérés intérieurs qui représentent environ 1 % du PIB et sont liés au moins en partie à l'absence de contrôle de l'exécution des projets ou à des procédures de passation des marchés non valables. La mission a recommandé un train de mesures concrètes destinées à améliorer la sélection et l'exécution des projets, comme une meilleure intégration du budget d'équipement dans l'architecture budgétaire globale et l'attribution plus transparente de responsabilités pour les projets indispensables à la transformation structurelle. Les autorités se sont en outre dites intéressées par une évaluation de la gestion des investissements publics (EGIP) qui sera effectuée dès que possible pour formuler des recommandations plus générales afin d'améliorer encore la sélection et la réalisation des projets à long terme, l'objectif étant d'obtenir des résultats constamment meilleurs dans ce domaine décisif.

C. Impact du renforcement de l'investissement public : principes et facteurs sous-jacents

7. L'efficacité de l'investissement public est un paramètre fondamental pour déterminer le résultat d'une initiative de renforcement. Chaque unité supplémentaire de dépense d'investissement ne se traduit pas forcément par une unité équivalente de capital public productif. Dans les pays en développement, une forte productivité des infrastructures peut aller de pair avec de faibles rendements des investissements publics en raison de l'inefficacité des investissements, imputable à la corruption et à des moyens techniques limités. L'efficacité de l'investissement peut néanmoins aussi chuter parce qu'une hausse soudaine de l'investissement se heurte à une capacité d'absorption insuffisante (les goulets d'étranglement de l'offre et le manque d'infrastructures complémentaires en sont des exemples typiques). Un entretien insuffisant peut aussi raccourcir la durée de vie des équipements existants. Il est indispensable de tenir compte des dépenses d'exploitation et d'entretien du capital installé pour évaluer les effets sur la croissance et la viabilité de la dette du renforcement de l'investissement public. On peut donc supposer que le taux d'amortissement augmente proportionnellement à l'incapacité des investissements réels à entretenir les équipements existants.

8. L'effet d'attraction (ou d'éviction) est un autre facteur important à prendre en compte puisque l'investissement privé réagit aux taux d'intérêt comme aux taux d'imposition ainsi qu'aux taux de rendement plus élevés induits par l'augmentation du capital public.

L'accroissement du capital public augmente le produit marginal du capital privé. Cependant, lorsque les autorités utilisent des ressources intérieures pour investir, ces ressources ne sont pas disponibles pour l'investissement et la consommation privés (effet d'éviction). Qui plus est, en créant des distorsions, les augmentations d'impôts destinées à financer les initiatives de renforcement ou les baisses des transferts réduisent la consommation et le bien-être. Autre élément : les dépenses courantes d'infrastructure devraient être couvertes au moins en partie par les redevances d'utilisation, faute de quoi les risques pour la viabilité de la dette s'accroissent. Le résultat final

dépend de l'interaction entre ces influences souvent contradictoires. À long terme, un effet d'attraction se produira si les projets concernés sont de bonne qualité et lèvent les obstacles au développement du secteur privé, comme les infrastructures routières ou énergétiques de première nécessité. Toutefois, au cours de la transition, l'effet d'éviction peut dominer, surtout au départ et en cas d'insuffisance des financements étrangers.

9. Une méthode de renforcement prudente fixerait des objectifs modestes pour l'investissement public, en gardant à l'esprit que le capital public et la production hors ressources naturelles ne pourront augmenter qu'à moyen terme. Une méthode progressive élaborerait des projets de dépenses tout en anticipant une partie de l'augmentation de la production hors ressources naturelles. Une méthode offensive anticiperait quant à elle la future croissance de la production avec une hausse immédiate et prononcée des dépenses d'investissements publics. Compte tenu de la capacité d'absorption insuffisante, la méthode offensive peut seulement aboutir à une accumulation de capital public et à une production comparables à celles de la méthode progressive. Dans le cas d'une méthode prudente, la dette publique augmentera moins en pourcentage du PIB et diminuera même à plus long terme, d'où une absence de rééquilibrage budgétaire à l'avenir. Avec une méthode progressive, la dette publique s'accroît peu à peu et culmine à moyen terme avant de diminuer à plus long terme pour atteindre des niveaux plus viables parallèlement à l'accumulation de capital public et à l'augmentation de la production hors ressources naturelles, si bien qu'un éventuel rééquilibrage budgétaire sera limité. Une méthode offensive suppose un accroissement nettement plus marqué de la dette publique à moyen terme et nécessiterait un rééquilibrage budgétaire douloureux afin d'assurer le service de la dette accumulée.

10. Si, au fil du temps, la situation s'améliore en matière d'institutions, de gouvernance et de pratiques de gestion, alors l'investissement public devient, en moyenne, plus efficient et la capacité d'absorption insuffisante moins contraignante. Si les projets d'investissement sont mieux élaborés, sélectionnés et mis en œuvre, le rendement de l'investissement pourra augmenter. Cela améliorera la productivité, avec un impact plus positif sur l'accumulation de stock de capital, la croissance et les recettes. Une bonne gouvernance et une sélection et une exécution rigoureuses des projets sont des paramètres fondamentaux des effets de l'investissement public sur la croissance. Par conséquent, il est indispensable d'optimiser l'efficacité des investissements pour maximiser leurs effets positifs et limiter l'accroissement de la dette nécessaire pour financer ces investissements.

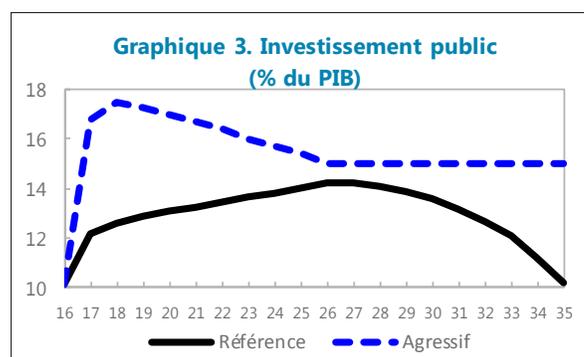
11. Les recettes tirées des ressources naturelles sont susceptibles d'augmenter sensiblement les recettes publiques mais cela est par essence incertain et instable. Un renforcement progressif de l'investissement public anticipant une partie, mais pas la totalité, des futures recettes potentielles serait souhaitable en raison des investissements d'infrastructure dont le Burkina Faso a besoin et de l'incertitude entourant la production et les recettes minières. Cela contribuerait à convertir les recettes minières en croissance hors ressources naturelles sans mettre en péril la stabilité des finances publiques. Compte tenu de la capacité d'absorption insuffisante, une

méthode offensive ne devrait pas donner des résultats nettement meilleurs en termes de croissance et fait peser des risques sur la viabilité de la dette.

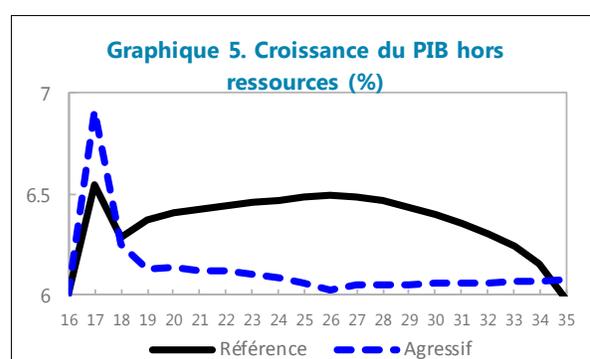
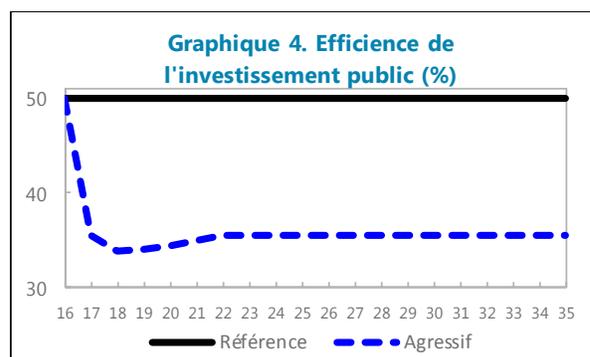
D. Simulations modélisées (DIGNAR)

12. L'analyse inclut une estimation modélisée des conséquences macroéconomiques du scénario du PNDES comparée aux projections de référence des services du FMI à l'aide du modèle DIGNAR (dette, investissement, croissance et ressources naturelles). Le modèle, mis au point par le Département des études du FMI, associe le cadre de viabilité de la dette élaboré dans Buffie *et al.* (2012) au modèle de ressources naturelles dans Berg *et al.* (2012). Il est particulièrement adapté pour analyser les liens entre investissement et croissance ainsi que la viabilité de la dette dans les pays en développement riches en ressources naturelles qui, comme le Burkina Faso, projettent de renforcer l'investissement public, financé par un cocktail d'emprunts et de recettes tirées des ressources naturelles. Le cadre d'analyse comprend un secteur des ressources naturelles en plus de secteurs des biens échangés et non échangés. Il est calibré pour tenir compte des caractéristiques importantes des pays en développement, dont divers degrés d'efficacité de l'investissement, une capacité d'absorption limitée, le syndrome néerlandais et une description détaillée des finances publiques intégrant l'utilisation de la marge de manœuvre budgétaire. En considérant les recettes tirées des ressources naturelles et la politique d'investissement public comme une réalité, le cadre peut simuler les effets macroéconomiques du renforcement de l'investissement public, en tenant compte des liens entre investissement et croissance et de l'effet de rétroaction sur les recettes non tirées des ressources naturelles. Les modèles DIGNAR ont été utilisés auparavant pour évaluer les possibilités d'augmenter les dépenses publiques dans plusieurs pays, notamment le Tchad, la République du Congo, le Mozambique et le Kazakhstan, ainsi que pour un groupe de quatre pays fragiles en Afrique de l'Ouest (Deléchat *et al.*, 2015, FMI, 2015, FMI, 2014, Melina et Xiong, 2013, et Minasyan et Yang, 2013).

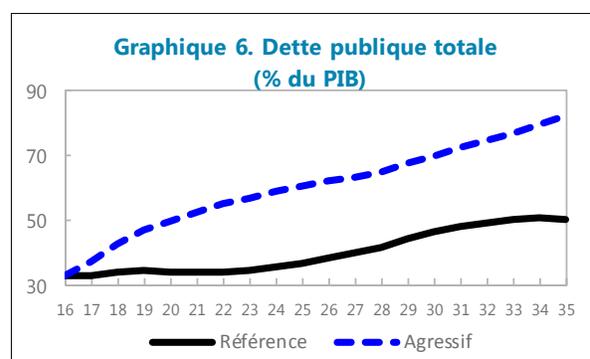
13. L'analyse modélisée entend comparer l'impact du renforcement du PNDES à une projection de référence qui se définit pour l'essentiel par l'analyse de viabilité de la dette pour la sixième revue du programme appuyé par la FEC (qui correspond à la méthode progressive décrite ci-dessus). Dans le scénario de renforcement (qui représente la méthode offensive décrite plus haut), le profil de l'investissement public est défini par les projections des autorités conformément au projet de loi de finances 2017 qui porterait les dépenses d'équipement à 17 % du PIB. Le ratio dépenses d'investissement/PIB est supposé diminuer peu à peu pour atteindre 15 % du PIB en 2026 et se maintenir à ce niveau jusqu'à la fin de la période de simulation en 2035. La trajectoire pour le budget d'investissement dans le scénario de référence est nettement moins ambitieuse puisque l'investissement devrait atteindre 12 % du PIB en 2017 et se hisser progressivement à 14 % du PIB en 2026 avant de reculer peu à peu pour tendre vers 10 % du PIB en 2036 (Graphique 3).



14. Le rôle du paramètre d'efficacité de l'investissement est un élément essentiel de l'évaluation. Aux fins de l'analyse, il est supposé chuter à 35 % dans le scénario du PNDES, contre une hypothèse de taux d'efficacité de 50 % dans le scénario de référence. L'explication de cette hypothèse est la suivante : une hausse prononcée des dépenses d'investissements publics se heurtera immédiatement à la capacité d'absorption insuffisante qui a freiné les dépenses d'investissement historiquement et se traduira par une diminution de la qualité des dépenses par rapport au scénario de référence. Ces obstacles prendront (notamment) la forme d'un manque d'infrastructures complémentaires, d'une provision pour entretien insuffisante et de goulets d'étranglement de l'offre (Graphique 4). La croissance du PIB est donc plus faible à long terme que dans le scénario de référence en raison d'une productivité moindre dans les secteurs des biens échangés et non échangés, qui découle de l'augmentation comparativement moins importante du stock de capital public (Graphique 5).



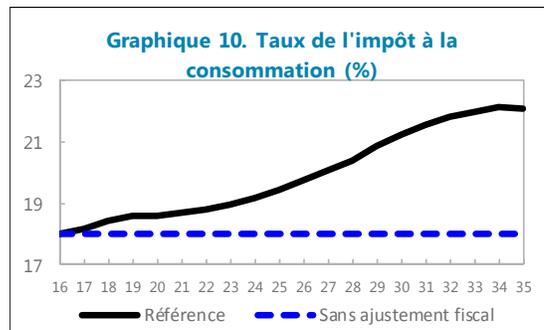
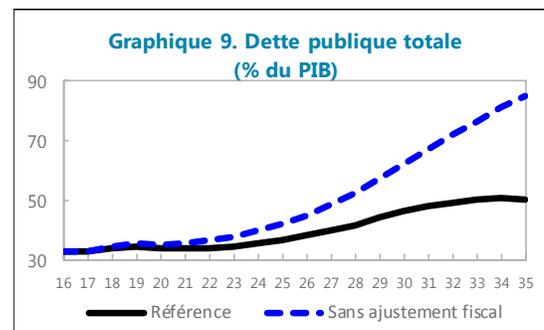
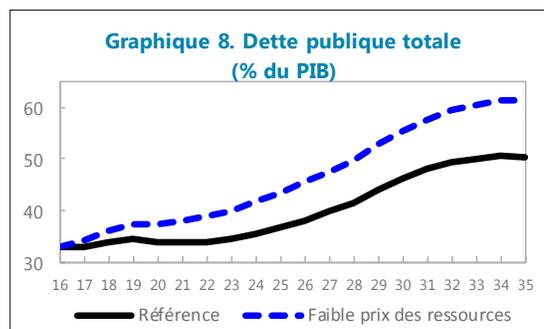
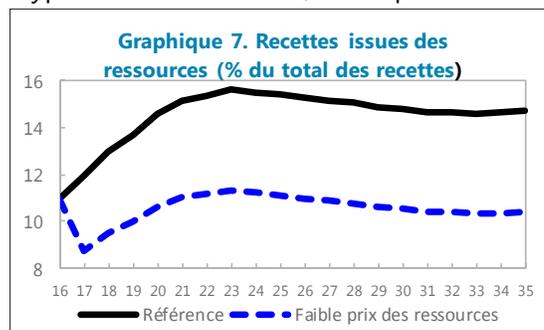
15. Les résultats de la simulation indiquent que l'augmentation des dépenses et des emprunts supposés par le scénario du PNDES mettrait en péril la viabilité de la dette à long terme. Le Graphique 6 montre que le ratio dette/PIB dépasserait la limite définie par les critères de l'UEMOA à la fin de la période de simulation (le plafond de 70 % serait crevé aux alentours de 2030). En revanche, le scénario de référence prévoit une stabilisation du ratio dette/PIB à environ 50 % à la fin de la période de simulation. Le bien-être serait aussi moindre dans le scénario de renforcement. En effet, la consommation privée reculerait à terme de 7 % par rapport aux niveaux de référence, sous l'effet d'une diminution du revenu disponible résultant des niveaux d'imposition plus élevés nécessaires pour préserver la viabilité des finances publiques.



E. Analyse de sensibilité : les risques pour le scénario de référence découlant de la volatilité des recettes tirées des ressources naturelles ou de la politique budgétaire

16. L'analyse inclut aussi deux variantes du scénario de référence. Dans la première, le prix de l'or est supposé chuter de quelque 30 % par rapport à l'hypothèse de référence, alors que la deuxième variante considère qu'il n'y aura pas d'augmentation d'impôts pour financer les dépenses d'investissement plus élevées dans le scénario de référence. Cela est motivé par le fait que, dans de nombreux pays, des contraintes d'économie politique peuvent limiter la faisabilité des hausses d'impôts. Dans le scénario du cours de l'or, la perte de recettes tirées des ressources naturelles (entre 15 % et 10 % des recettes totales) se traduirait par une hausse du ratio dette/PIB d'environ 12 points de pourcentage (Graphiques 7 et 8). Dans cette variante, le PIB et le bien-être diminueraient aussi légèrement en raison de l'augmentation de la fiscalité indirecte pour compenser l'insuffisance de recettes.

17. S'agissant de la variante où le taux d'imposition est forfaitaire, la conséquence principale est la hausse du ratio dette/PIB (Graphique 9) encore plus marquée que dans le scénario de renforcement. La dette publique atteindrait pratiquement 90 % du PIB en 2030, soit un niveau nettement supérieur à celui défini par le critère de l'UEMOA. Cela souligne l'importance de prendre des mesures appropriées pour préserver la viabilité des finances publiques dans le contexte des initiatives de renforcement. Dans la modélisation classique, les impôts sur la consommation sont appelés à augmenter pour combler l'écart de financement du budget qui découle de la hausse des dépenses d'investissement non couvertes par des emprunts supplémentaires. Lorsque le taux d'imposition ne peut pas s'adapter et reste bloqué (Graphique 10) à son niveau de départ, alors des emprunts supplémentaires (non concessionnels) s'imposent. La hausse du ratio dette/PIB représente 35 points de pourcentage de plus que la valeur de référence et 3 points de plus que celle du scénario de renforcement dans l'hypothèse d'un rééquilibrage budgétaire partiel. En outre, l'accroissement de la dette s'explique par des



augmentations de la dette extérieure non concessionnelle et de la dette intérieure, ce qui met en évidence l'importance d'une vigilance constante en matière de gestion de la dette.

F. Conclusions

18. Les résultats permettent de tirer des conclusions évidentes pour les meilleures pratiques en matière de renforcement de l'investissement public. Les efforts d'investissement de grande envergure, s'ils visent à accélérer la croissance, risquent de se heurter à une capacité d'absorption nettement insuffisante. Celle-ci réduira l'efficacité des dépenses d'investissement et se traduira par une accumulation de capital public et un accroissement de la productivité moindres qu'en cas d'adoption d'une méthode plus mesurée. Les données empiriques issues de l'expérience de nombreux pays (dont une étude récente sur le Burkina Faso (Kabedi-Mbuyi *et al.*, 2016)) semblent indiquer que les initiatives de renforcement offensives ont des résultats mitigés. Des simulations modélisées pour le scénario de renforcement offensif induit par le PNDES montrent qu'il pourrait être incompatible avec la viabilité des finances publiques et de la dette à long terme. En outre, des risques non négligeables pèsent même sur le scénario de renforcement progressif et modéré décrit dans le scénario de référence. Ils découlent des chocs des cours des matières premières par exemple. Le principal enseignement pour les pouvoirs publics dans ce domaine est qu'une bonne gestion du budget d'investissement est l'une des clés de la réussite potentielle de la mise en œuvre du PNDES. Les initiatives prises récemment par les autorités burkinabées seront utiles sur ce point, en particulier le code des marchés publics révisé, qui contribuera à améliorer sensiblement l'exécution du budget d'investissement. Il sera en outre indispensable d'exploiter les résultats de l'évaluation de la gestion des investissements publics (EGIP). Celle-ci sera lancée au cours des prochains mois pour renforcer les principales institutions qui décident de la planification, de la répartition et de la réalisation des investissements publics. D'après le Département des études du FMI, le renforcement de ces institutions pourrait combler jusqu'à deux tiers du déficit d'efficacité des investissements publics (FMI, 2015).

Bibliographie

- Araujo, Julianna, Grace Li, Marcos Poplawski-Ribeiro, Luis-Felipe Zanna, 2016, "Current Account Norms for Resource Rich and Capital Scarce Countries," *Journal of Development Economics*, Vol. 120, pp. 144–156.
- Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun S. Yang, Luis-Felipe Zanna, 2012, "Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries," *IMF Working Paper 12/274*, (Washington D.C.: International Monetary Fund).
- Briceño-Garmendia, Cecilia, Carolina Domínguez-Torres, 2011, "Burkina Faso's Infrastructure: A Continental Perspective," *Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD) country report*, (Washington D.C.: The World Bank Group).
- Buffie, Edward E., Andrew Berg, Catherine Pattillo, Rafael Portillo, Luis-Felipe Zanna, 2012, "Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces," *IMF Working Paper 12/144*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- Delechat, Corinne, Will Clark, Pranav Gupta, Malangu Kabedi-Mbuyi, Mesmin Koulet-Vickot, Carla Macario, Toomas Orav, Manuel Rosales, Rene Tapsoba, Dmitry Zhdankin, Susan Yang, 2015, "Harnessing Resource Wealth for Inclusive Growth in Fragile States," *IMF Working Paper 15/25*, (Washington D.C.: International Monetary Fund).
- Gupta, Pranav, Grace Li, Jiangyan Yu, 2015, "From Natural Resource Boom to Sustainable Economic Growth: Lessons for Mongolia," *IMF Working Paper 15/90*, (Washington D.C.: International Monetary Fund).
- Hakura, Dalia S., Adrian Alter, Matteo Ghilardi, Rodolfo Maino, Cameron McLoughlin, Maximilien Queyranne, 2015, "Sustaining more Inclusive Growth in the Republic of Congo," *African Departmental Paper 15/02*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF), 2014, "Chad—2013 Article IV Consultation and Assessment of Performance under the Staff-Monitored Program—Staff Report," *IMF Country Report 14/100*. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

- International Monetary Fund (IMF), 2015, "Making Public Investment More Efficient," *IMF Staff Report*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- Kabedi-Mbuyi, Malangu, Mame Astou Diouf, Constant Lonkeng Ngouana, 2016, "Walking a Fine Line: Public Investment Scaling-Up and Debt Sustainability in Burkina Faso," *African Departmental Paper 16/03*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- Melina, Giovanni, Yi Xiong, 2013, "Natural Gas, Public Investment and Debt Sustainability in Mozambique," *IMF Working Paper 13/261*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- Melina, Giovanni, Shu-Chun S. Yang, Luis-Felipe Zanna, 2014, "Debt Sustainability, Public Investment, and Natural Resources in Developing Countries: the DIGNAR Model," *IMF Working Paper 14/50*, (Washington D.C.: International Monetary Fund).
- Minasyan, Gohar, Susan Yang, 2013, "Leveraging Oil Wealth for Development in Kazakhstan: Opportunities and Challenges," *IMF Country Report 13/291*, (Washington D.C.: International Monetary Fund).

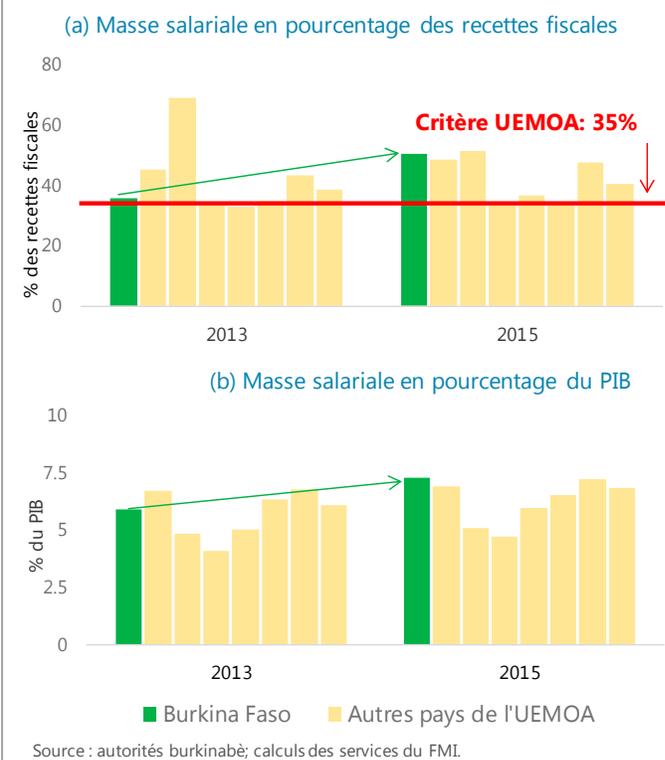
LA MASSE SALARIALE AU BURKINA FASO — TENDANCES PASSÉES ET DÉFIS POUR L'AVENIR¹

La masse salariale publique au Burkina Faso a augmenté rapidement depuis le début du siècle, ce qui s'explique par une forte progression de l'emploi public. Le principal défi pour l'avenir est de continuer à développer les services publics dans des secteurs stratégiques comme l'éducation et la santé, tout en veillant à ce que la masse salariale reste viable à moyen terme. Il pourra être relevé en adoptant une stratégie à moyen terme qui vise à maîtriser la croissance des dépenses de personnel et privilégie la rationalisation des embauches, l'amélioration de la mobilité des travailleurs et l'alignement des rémunérations sur la productivité individuelle.

A. Évolution à court terme et défis

1. La masse salariale a augmenté rapidement ces dernières années. La masse salariale publique en pourcentage des recettes fiscales totales s'est considérablement alourdie pour passer de 35,8 % en 2013 à 50,4 % en 2015. En effet, une érosion de la croissance de la production et les bouleversements politiques ont eu pour effet de ralentir la perception de l'impôt². Ce ratio dépasse à présent nettement le critère de convergence de 35 % fixé par l'UEMOA³. Dans le même temps, la masse salariale publique a représenté 7,3 % du PIB en 2015, soit une nette augmentation par rapport au chiffre enregistré en 2013 (5,9 % du PIB), même si elle reste proche de la moyenne observée dans les pays en développement à faible revenu (Graphique 1).

Graphique 1. Masse salariale au Burkina Faso et dans l'UEMOA



¹ Préparé par Federico Lima (Département des finances publiques).

² La masse salariale publique concerne l'administration centrale et inclut l'ensemble des agents de l'État, permanents et contractuels. L'administration centrale englobe les secteurs de la santé publique, de l'éducation et de la police mais exclut les administrations locales et les entreprises publiques.

³ En janvier 2015, les chefs d'État de l'UEMOA ont adopté une nouvelle série de critères de convergence à remplir d'ici à 2019. Parmi eux figure l'objectif que la masse salariale publique en pourcentage des recettes fiscales soit inférieure ou égale à 35 % – cf. FMI (2016c).

2. Les pressions exercées pour augmenter les salaires dans le secteur public et l'intégration des travailleurs contractuels dans le corps des fonctionnaires ont contribué à l'accroissement rapide de la masse salariale.

Le nouveau code de la fonction publique adopté en novembre 2015 (Loi 81) comportait une grille de salaires révisée et intégrait le personnel contractuel parmi les fonctionnaires permanents, ce qui constituait un enjeu politique de longue date. L'application du nouveau code et d'autres accords salariaux sectoriels (avec la justice par exemple) a constamment augmenté les dépenses de personnel à hauteur de 0,4 % du PIB en 2016 selon des estimations⁴.

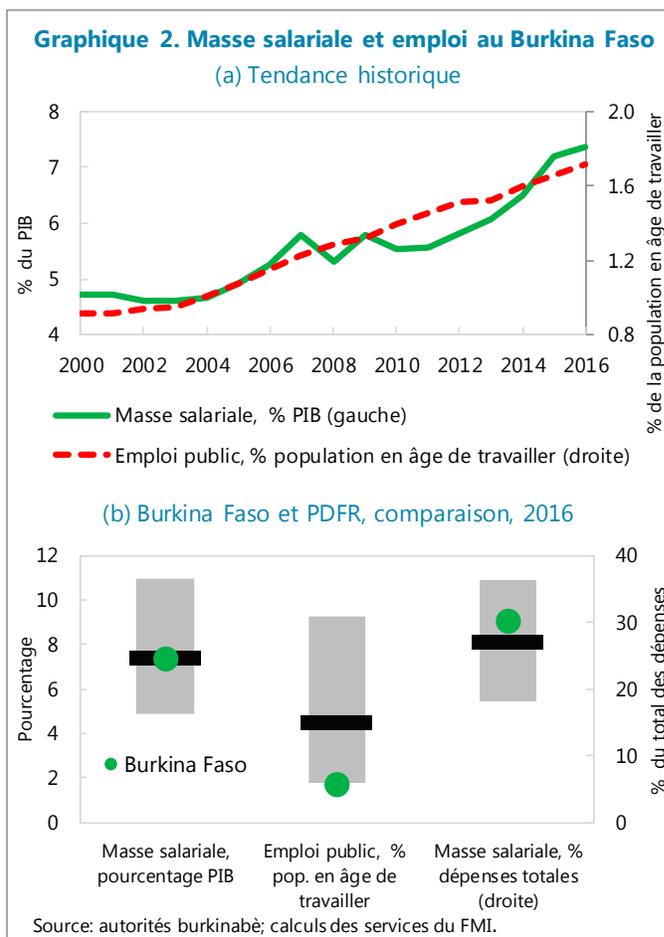
3. La masse salariale exprimée en pourcentage des recettes fiscales commence aujourd'hui à s'alléger en raison des meilleurs résultats économiques, même si les tensions sur les salaires et l'emploi demeurent importantes.

La masse salariale devrait représenter 46 % des recettes fiscales et 7,4 % du PIB en 2016, sous l'effet de la consolidation de la transition politique, d'une croissance de la production plus élevée et d'une plus forte mobilisation de recettes. Les efforts déployés par les autorités pour modérer les futures hausses des salaires devraient ramener les dépenses de personnel à 38,3 % des recettes fiscales et à 7,2 % du PIB en 2017. Cependant, cette évolution repose sur l'objectif ambitieux de limiter la croissance des salaires nominaux à 6 % en 2017. Comme la croissance de l'emploi public s'est établie à 7 % par an en moyenne dans l'histoire récente, cet objectif suppose une baisse de la rémunération nominale moyenne d'environ 1 % en 2017, qui risque d'être difficile à réaliser.

B. Tendances à long terme et défis

4. La masse salariale publique a augmenté plus vite que le PIB depuis le début du siècle, sous l'effet d'une forte progression de l'emploi public.

Comme l'indique la plage supérieure du Graphique 2, la masse salariale publique est passée de 4,7 % du PIB en 2000 à 7,4 % du PIB en 2016. Cette hausse est allée de pair avec une progression régulière de l'emploi public, qui est passé de 0,9 % à 1,7 % de la population en âge de travailler durant la même période.



⁴ En 2014, le Burkina Faso comptait 58.074 fonctionnaires permanents et 80.075 contractuels.

5. Compte tenu des niveaux plus élevés de l'emploi public, les efforts déployés par les autorités pour limiter la croissance des salaires n'ont pas suffi à freiner l'augmentation des dépenses de personnel. La décomposition de l'évolution de la masse salariale au cours de cette période fait apparaître que la progression de l'emploi public a contribué à augmenter le ratio masse salariale/PIB de 3,6 %. Parallèlement, la rémunération moyenne dans le secteur public a diminué, ce qui a réduit la variation de la masse salariale d'environ 0,9 % du PIB⁵. Cette baisse des rémunérations témoigne des efforts des autorités pour limiter la croissance des salaires ainsi que de l'évolution de la composition du corps des fonctionnaires occupés, les nouvelles embauches ayant tendance à débiter dans des catégories d'emplois inférieures (surtout durant la première décennie 2000).

6. Néanmoins, les rémunérations dans le secteur public restent assez élevées au Burkina Faso. Comme dans d'autres pays de la région, l'État offre une rémunération attrayante par rapport au reste de l'économie. Les salaires dans le secteur public sont environ huit fois plus élevés que le PIB par habitant et représentent près de deux fois le niveau de consommation moyen des ménages urbains. Une fois prises en compte les différences de profil des travailleurs et des emplois, les salaires du public excèdent d'environ 4 à 20 % ceux du secteur privé (FMI, 2016d; Fachaud, 1995), alors même que les fonctionnaires bénéficient aussi d'un parcours professionnel beaucoup plus stable et garanti (Tableau 1)⁶. Globalement, cet état de fait est lié à la grande qualité des emplois publics en général et au bon fonctionnement de l'administration, si bien que l'État peut attirer et garder à son service les talents.

Tableau 1. Rémunérations dans la fonction publique au Burkina Faso	
Par rapport à...	Les rémunérations dans la fonction publique sont supérieures de...
PIB par habitant	668%
Salaire moyen dans le privé	4% à 20%
Dépenses moyennes de consommation des ménages (urbains)	90%
Source: autorités burkinabè; <i>Public-Private Sector Wage Premium Dataset</i> de FAD; Fachaud (1995); calculs des services du FMI.	

7. La conjugaison d'une forte croissance de l'emploi et de rémunérations assez élevées dans le secteur public crée des risques pour la viabilité de la masse salariale et réduit les ressources disponibles pour l'investissement public. Malgré la hausse sensible des 15 dernières

⁵ L'évolution du ratio masse salariale/PIB peut se décomposer en deux éléments. Le premier a trait à la variation de l'emploi par habitant et le second à la variation des salaires par rapport au PIB par habitant. Si n_t désigne l'emploi par habitant au cours de l'année t , s_t le ratio salaires publics moyens/PIB par habitant et $W^t/Y_t = n_t \times s_t$ le ratio masse salariale/PIB, alors

$$\frac{W_{2016}}{Y_{2016}} - \frac{W_{2000}}{Y_{2000}} = \underbrace{\frac{(n_{2016} - n_{2000}) \times s_{2016}}{\text{contribution de l'emploi}}}_{\text{contribution de l'emploi}} + \underbrace{\frac{(s_{2016} - s_{2000}) \times n_{2000}}{\text{contribution des salaires}}}_{\text{contribution des salaires}}$$

Dans le cas du Burkina Faso, le ratio masse salariale/PIB a augmenté d'un peu plus de 2,6 % du PIB entre 2000 et 2016, avec une contribution positive de l'emploi (3,6 %) et un impact négatif des salaires (-1 %).

⁶ Les salaires du secteur public dépassent d'environ 70 % ceux du secteur privé en moyenne mais cela s'explique en partie par le niveau d'instruction plus élevé des fonctionnaires.

années, la part de l'emploi public dans la population en âge de travailler au Burkina Faso reste faible par rapport aux autres pays en développement à faible revenu (Graphique 2). L'emploi public continuera à progresser sous l'effet de la poursuite des investissements publics dans l'éducation et la santé, d'une population jeune de plus en plus qualifiée et des pressions sociales exercées sur les pouvoirs publics pour qu'ils luttent contre le sous-emploi en milieu urbain. Ce facteur, couplé à une rémunération moyenne élevée, se traduira par une hausse sensible des engagements relatifs aux salaires. Par conséquent, si l'actuel ratio masse salariale/PIB de 7,4 % est proche de la moyenne des pays en développement à faible revenu, il pourrait néanmoins augmenter rapidement à moyen terme. En 2025, le ratio emploi public/population en âge de travailler devrait atteindre 2,3 %, ce qui porterait la masse salariale à 10,1 % du PIB si les niveaux actuels des salaires restaient inchangés.

C. Les réformes possibles

8. Ces dernières années, les autorités ont mis en œuvre plusieurs réformes visant à limiter la masse salariale. Celles-ci englobaient la réalisation d'un recensement administratif en 2012; l'adoption de l'inscription biométrique depuis 2013; l'amélioration des moyens informatiques pour permettre des processus de gestion et de contrôle de la paie plus automatisés; la mise en place d'opérations de paiement en espèces en 2015 pour identifier les travailleurs fantômes et autres paiements irréguliers; et l'adoption d'une loi en 2015 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 salariale⁷.

9. Le défi pour l'avenir est de continuer à développer les services publics dans des secteurs comme l'éducation, la santé et la sécurité à un coût abordable. Au Burkina Faso, comme dans d'autres pays en développement et émergents, les autorités ont des projets ambitieux

Tableau 2. Gestion de la masse salariale de la fonction publique

	Emploi	Rémunération
Réformes à court terme	<ul style="list-style-type: none"> ● Réduction naturelle ● Incitations au départ ● Réduction heures ouvrées 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gel ou réduction de salaires ad hoc ● Gel des progressions de carrière
Réformes structurelles	<ul style="list-style-type: none"> ● Amélioration de la gestion des RH ● Suppression des redondances et chevauchements sectoriels 	<ul style="list-style-type: none"> ● Consolider les avantages et le salaire de base ● Rationaliser les avantages ● Lier les salaires aux résultats

⁷ Le recensement administratif a été réalisé entre la fin mai et la mi-juillet 2012 et a identifié 113.844 fonctionnaires, contre 120.420 pour le SIGASPE (base de données des effectifs) (Rapport des services du FMI, janvier 2013). Un an plus tard, les bases de données biométrique et du SIGASPE ont fait l'objet d'un rapprochement. En conséquence, 125.319 des 138.395 membres du personnel étaient inscrits au 31 août 2013 et se répartissaient comme suit : 117.574 agents en activité, 5.293 agents en détachement, 841 agents en disponibilité, 1.611 en mission avec contrat de travail permanent et 13.076 agents non inscrits et non recensés (Rapport des services du FMI, septembre 2013).

(continued)

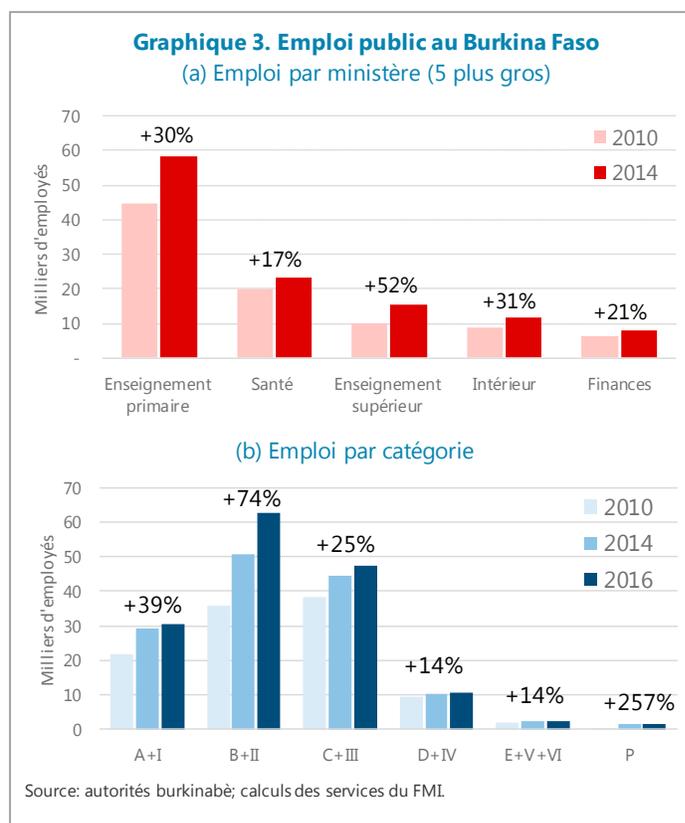
de développement des services d'éducation et de santé dans tout le pays. Pour ce faire, il sera important de fixer des salaires qui attirent et motivent des fonctionnaires qualifiés et de mettre en place des aides à l'installation des agents dans des zones rurales ou moins développées du pays. Cela doit néanmoins se faire en veillant à ce que la masse salariale reste viable et compatible avec l'ambitieux plan d'investissement (PNDES) des autorités. Cette partie présente plusieurs réformes des rémunérations et de l'emploi qui ont été envisagées dans d'autres pays et examine la possibilité de les transposer dans le contexte qui règne actuellement au Burkina Faso (Tableau 2)⁸.

Réformes de l'emploi

10. Les mesures de diminution des effectifs et d'incitation au départ peuvent modérer la croissance de la masse salariale mais nuisent souvent à la qualité des services publics.

Les mesures reposant sur la réduction des effectifs comme le fait d'appliquer des règles de remplacement (une seule embauche pour deux départs par exemple) ou d'encourager les départs volontaires peuvent limiter la croissance de l'emploi public, comme cela a été observé récemment en Belgique, en Irlande, au Portugal et en Roumanie. Cependant, ces mesures de grande ampleur peuvent aussi nuire à l'offre de services (en Roumanie par exemple) et se répercuter sur les futurs moyens dans des secteurs comme l'éducation et la santé, où la formation, l'expérience et la préparation de la relève sont déterminantes. Les économies à plus long terme sont aussi difficiles à déterminer puisque les pressions pour recommencer à embaucher s'accroissent lorsque des membres du personnel qualifiés et occupant un poste clé quittent leurs fonctions (Haltiwanger et Singh, 1999). A contrario, des réformes efficaces associent la diminution des effectifs à la suppression des postes superflus et privilégient davantage la mobilité et le reclassement des travailleurs, comme en Irlande.

11. La croissance de l'emploi public au Burkina Faso a été plus marquée dans les secteurs de l'éducation et de la sécurité et parmi les fonctionnaires de rang intermédiaire. La plage supérieure du Graphique 3 examine la croissance de l'emploi



⁸ Cette partie s'appuie sur une récente étude du Conseil du FMI portant sur la gestion de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public (FMI, 2016a). Les études de cas mentionnées dans le texte sont décrites dans FMI (2016b).

(continued)

public dans les cinq plus grands ministères. Le secteur de l'enseignement secondaire et supérieur est celui qui a enregistré la plus forte croissance, suivi de l'enseignement primaire et des services de sécurité. La plage inférieure du Graphique 3 analyse quant à elle la croissance de l'emploi par catégorie de la fonction publique. Ces catégories vont de «E» à «A», les cadres dirigeants figurant dans une catégorie distincte «P»⁹. La croissance de l'emploi public a été la plus prononcée dans les catégories intermédiaire et de direction, et notamment parmi les travailleurs contractuels, qui ont été à l'origine de pratiquement toutes les variations de l'emploi public entre 2010 et 2014.

12. Les autorités devraient élaborer une stratégie à moyen terme pour limiter la croissance de la masse salariale, axée sur la rationalisation du recrutement, la suppression des doublons sectoriels et le renforcement de la mobilité des travailleurs. À l'avenir, faire en sorte que l'augmentation de l'emploi public réponde aux besoins concrets de services devrait être la priorité. Il faudra pour cela anticiper les besoins d'emploi à moyen terme par ministère et par fonction. Cela passera peut-être aussi par un redimensionnement ou une fusion des services et postes qui font doublon ainsi que par l'identification des domaines dans lesquels le secteur privé, et non pas l'État, pourrait prendre l'initiative. En outre, les autorités devraient privilégier la suppression des obstacles juridiques et pratiques à la réaffectation et au reclassement des travailleurs afin de faciliter le redéploiement du personnel dans les différents services et zones géographiques. Enfin, la transition vers un système d'emploi fondé sur les postes, en lieu et place d'un système basé sur les carrières, permettrait une plus grande souplesse pour ajuster le niveau et la composition de l'emploi et atténuerait les pressions pour des hausses de salaires sur fond de vieillissement de la population active actuelle. Ces réformes supposent de gros efforts de coordination entre les ministères et nécessiteront donc du temps pour être mises en œuvre (ainsi, durant les réformes engagées récemment au Ghana et en Côte d'Ivoire, les nouveaux agents n'ont souvent pas touché de salaire pendant plusieurs mois en raison d'une mauvaise coordination entre les services de recrutement, de préparation du budget et de la paie, comme décrit dans FMI (2016b)).

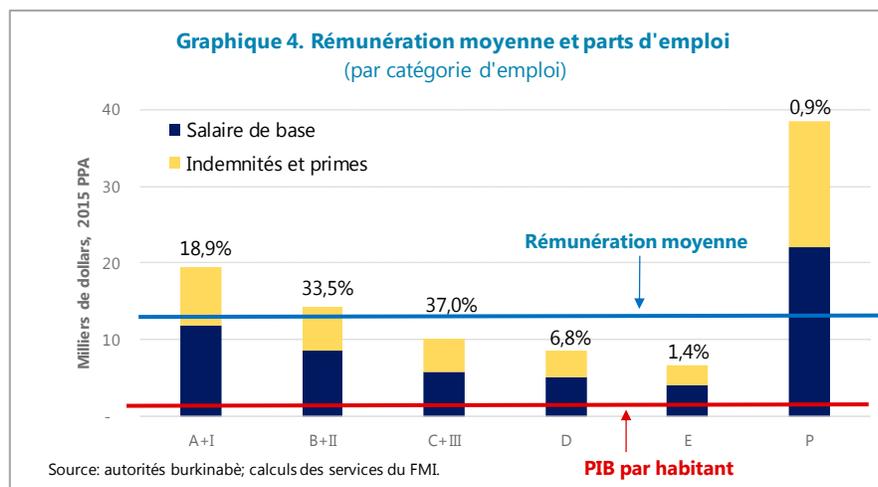
Réformes des rémunérations

13. Les gels des salaires ou du déroulement des carrières sont efficaces à court terme mais induisent des coûts élevés à long terme. Il peut être utile de geler les salaires nominaux ou de limiter les hausses des salaires en dessous de la croissance du PIB réel ou de l'inflation pour modérer les tensions sur les salaires, comme cela a pu être observé récemment en Côte d'Ivoire, au Kenya, en Jamaïque, au Portugal et en Roumanie. En général, ces réformes sont mises en œuvre à tous les niveaux et concernent donc l'ensemble des agents de l'État. Toutefois, elles peuvent jouer sur le moral et altérer la capacité des autorités à attirer et à garder à leur service des travailleurs qualifiés. Par ailleurs, ces mesures perturbent les mécanismes existants d'ajustement des salaires et déforment la structure des rémunérations, comme cela fut le cas en Côte d'Ivoire et au Sénégal, où des gels prolongés du salaire de base ont été en partie compensés par une revalorisation des compléments de rémunération et des primes. Comme il est important de développer les services assurés par le

⁹ Les catégories I à VI s'appliquent aux travailleurs contractuels et seront progressivement supprimées d'ici à décembre 2016 parallèlement à l'application de la Loi 81. Pour simplifier l'exposé, les catégories de la fonction publique E à A ont fusionné avec les catégories de contractuels les plus proches.

secteur public dans des domaines comme la santé et l'éducation, il faudrait plutôt songer à mener davantage de réformes structurelles axées sur la viabilité de la masse salariale à moyen terme.

14. Les allocations et indemnités représentent près de la moitié de la rémunération totale dans le secteur public au Burkina Faso. Elles peuvent se révéler utiles, par exemple pour attirer du personnel dans des domaines ou secteurs connaissant une pénurie de qualifications. Cependant, elles peuvent aussi servir à contourner les plafonds de salaires et réduire la transparence du niveau global des rémunérations. Le Graphique 4 décompose la rémunération totale en salaire de base et en allocations et indemnités pour chaque catégorie de fonctionnaires de A à P. Le nombre et l'importance des allocations et indemnités par catégorie d'emploi sont clairement définis dans la loi. Le Graphique 4 montre qu'elles représentent 40 % de la rémunération totale moyenne dans chaque catégorie d'emploi.



15. L'adoption d'une grille des salaires homogène aurait un impact positif limité puisque les allocations et indemnités sont bien réglementées au Burkina Faso. Les récentes réformes dans des pays comme le Ghana et la Zambie se sont employées à regrouper les allocations, indemnités et primes dans le salaire de base et à associer divers catégories et secteurs professionnels à un barème des salaires unique. Cependant, dans la pratique, la structure des allocations et indemnités au Burkina Faso n'est guère différente d'une grille des salaires homogène, les allocations et indemnités s'apparentant à une majoration officielle et proportionnelle du salaire de base. Cela signifie que les effets positifs d'un regroupement des salaires de base et des allocations et indemnités en termes de transparence et de simplification seraient limités. Compte tenu des coûts de départ de ces réformes (comme cela a été observé au Portugal et au Ghana par exemple), elles ne devraient pas être jugées prioritaires au Burkina Faso à ce stade.

16. A contrario, des allocations et indemnités basées sur les performances peuvent servir à aligner les rémunérations du secteur public sur la productivité, notamment dans des domaines comme l'éducation, la santé et l'administration fiscale. À l'avenir, les autorités pourraient lier certaines de ces allocations et indemnités aux résultats individuels, en s'appuyant sur des réformes ayant fait leurs preuves dans d'autres pays comme les Philippines. Cette réforme a tendance à être plus efficace lorsqu'elle s'applique à des emplois assortis de résultats quantitatifs (par exemple les enseignants, les prestataires de santé, les administrateurs fiscaux, les infrastructures publiques) et que des critères de performances sont définis objectivement et à l'avance. Un lien plus étroit entre rémunération et productivité individuelle se traduirait par des gains d'efficacité,

permettrait de modérer la croissance de la masse salariale et pourrait être bien perçu par le personnel (une enquête de la Banque mondiale a ainsi montré que les fonctionnaires aux Philippines avaient pour la plupart une bonne opinion de la rémunération liée à la performance). Toutefois, il faut aussi que le système soit élaboré avec soin pour veiller à ce que les performances reflètent fidèlement la qualité de l'offre de services publics, sans donner lieu à des abus (cf. FMI, 2016b).

Mesures proposées à court terme

17. Les autorités pourraient procéder à des audits des emplois, première étape d'une stratégie d'emploi à moyen terme, et poursuivre les réformes de la gestion et du contrôle de la paie. Dans un premier temps, des audits des emplois pourraient être réalisés pour préparer un futur examen fonctionnel de l'administration publique et pour identifier les secteurs dans lesquels la rémunération liée à la performance pourrait être mise en place ou développée. En outre, il est important de continuer à aller de l'avant pour automatiser le paiement des salaires, passer à des règlements par écritures et réaliser un recensement administratif et un contrôle des allocations et indemnités à intervalles réguliers. Cela permettra d'actualiser la base de données des effectifs et de minimiser les paiements injustifiés.

Encadré 1. Enseignements de la réforme de la masse salariale en Côte d'Ivoire

Le gel des salaires n'a pas été un outil efficace pour limiter la croissance de la masse salariale à moyen terme. Pour maîtriser les dépenses de personnel, la Côte d'Ivoire a gelé les salaires et l'avancement dans la fonction publique pendant plus de 20 ans. Toutefois, ce gel des salaires n'a pas empêché la masse salariale d'augmenter et a présenté plusieurs inconvénients. Premièrement, il a réduit le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Deuxièmement, il a créé des inégalités. En effet, les hausses de salaires ciblées tout au long de ces années ont profité à certaines catégories d'agents plus qu'à d'autres. En outre, les primes et les allocations et indemnités ont été accordées en l'absence d'une stratégie cohérente. Enfin, il a simplement reporté à une date ultérieure des ajustements plus importants. Les tensions sociales ont contraint les autorités à procéder à de fortes augmentations des salaires et à constater des arriérés de salaires significatifs ces dernières années.

Tableau 1. Principales tendances historiques

	2005	2015	Impulsés par:
Masse salariale (pourcentage du PIB)	6.3	7.4	· Augmentation des recrutements
			· Augmentations de salaire
Emploi dans la fonction publique (pourcentage de la population en âge de travailler)	1.5	2	· Éducation et santé
			· Services de sécurité

Les autorités devraient centraliser la gestion de la masse salariale au lieu de confier la gestion des ressources humaines et des finances à des ministères distincts. En Côte d'Ivoire, la paie est gérée par le ministère des Finances, tandis que le ministère de la Fonction publique régit les embauches et les conditions d'emploi. Il en résulte des inefficiences, par exemple des divergences d'effectifs de travailleurs entre les deux ministères. Cela signifie que les processus liés aux ressources humaines (dont le recrutement, l'avancement et les retraites) ne sont pas intégrés dans la préparation du budget. Une gestion centralisée de la masse salariale permet aux autorités de contrôler les divers moteurs des dépenses comme les besoins de recrutement, les projections relatives aux retraites, les mesures d'avancement et la structure des rémunérations.

Une stratégie à moyen terme contribue à assainir les dépenses de personnel. En 2014, les autorités ivoiriennes ont adopté une stratégie à moyen terme pour 2014–20 visant à ramener la masse salariale de 44 % à 35 % des recettes fiscales. Le ministère de la Fonction publique et le ministère des Finances ont travaillé ensemble à son élaboration. La nouvelle stratégie réoriente la politique salariale vers des mesures plus durables, dont la suppression des arriérés de salaires, la réduction des objectifs de recrutement, l'augmentation des cotisations de retraite des agents, le rétablissement d'un déroulement de carrière automatique et l'introduction d'une grille des salaires révisée. Elle fournit aussi un cadre officiel pour les négociations salariales avec les partenaires sociaux.

Des stratégies efficaces à moyen terme nécessitent une forte volonté politique. La nouvelle stratégie en Côte d'Ivoire a provoqué une augmentation sensible des dépenses de personnel en 2014–15, tout en repoussant les mesures de réduction des salaires à la fin de la décennie. La stratégie s'appuie aussi sur des projections optimistes (croissance du PIB réel de 10 %) qui ne sont peut-être pas à la portée du pays. Cela accroît les risques de dérapage budgétaire, ce qui pourrait nuire à l'efficacité de la réforme par la suite.

Encadré 2. Enseignements de la réforme de la masse salariale aux Philippines

La rémunération liée à la performance est utilisée pour améliorer l'offre de services publics et la responsabilisation. En 2012, le gouvernement des Philippines a mis en place un système de primes liées à la performance. Il a remplacé les primes identiques qui étaient octroyées à l'ensemble des fonctionnaires auparavant. L'objectif premier était de faire en sorte que les ministères et les services atteignent les objectifs annuels et d'inciter chacun à obtenir des résultats satisfaisants. Condition préalable à l'obtention d'une prime, les services devaient atteindre 90 % de leurs objectifs de performance convenus pour l'année et respecter les directives de gouvernance.

Tableau 1. Calcul des primes à partir des résultats (par rapport aux primes de base versées)			
	Meilleur agent 10%	Très bon agent 25%	Bon agent 65%
Meilleur département 10%	7x	4x	2x
Très bon département 25%	5x	2.7x	1.4x
Bon département 65%	3x	2x	1x

La rémunération liée à la performance repose sur les résultats communs des services et des personnes. Dans les ministères, les services sont classés dans trois catégories : une note «excellente» a été attribuée à 10 % des services, une «très bonne» note à 25 % et une note «satisfaisante» au reste. Les agents se répartissent eux aussi dans trois catégories. Chacun d'entre eux perçoit ensuite une prime qui dépend de son classement et de celui de son service (Tableau 1). Par exemple, un travailleur de la catégorie «excellente» dans un «très bon» service a touché 5 fois le montant de la prime de base, alors qu'un agent de la catégorie «satisfaisante» du même service n'a reçu que 1,4 fois ce montant.

La rémunération liée à la performance est bien acceptée par le personnel mais se montre plus efficace lorsque les emplois se caractérisent par des résultats mesurables. D'après une enquête de la Banque mondiale, les agents de l'État aux Philippines avaient pour la plupart une bonne opinion de cette forme de rémunération et pensaient que la fixation et la vérification d'objectifs de performance étaient compatibles avec le fait de servir la population. Toutefois, dans certains cas, les fonctionnaires ont déploré que l'évaluation des performances puisse être subjective et injuste. Dans d'autres situations, le personnel a estimé que les objectifs de performance donnaient lieu à des abus. Ainsi, un indicateur comme le nombre de recommandations formulées peut être facilement manipulé en scindant une recommandation en deux. Par conséquent, le système de rémunération liée à la performance était plus efficace et mieux accepté dans des secteurs où les objectifs de performance peuvent être facilement mesurés et vérifiés de manière indépendante (enseignants, travailleurs de la santé, projets d'infrastructure, etc.).

Bibliographie

- Haltiwanger, John, Manisha Singh, 1999, "Cross-Country Evidence on Public Sector Retrenchment," *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 1, pp. 23–66.
- International Monetary Fund, 2016a, "Managing Government Compensation and Employment: Institutions, Policies, and Reform Challenges," *Board Paper*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2016b, "Case Studies on Managing Government Compensation and Employment: Institutions, Policies, and Reform Challenges," *Board Paper*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2016c, "West Africa Economic and Monetary Union - Staff Report on Common Policies of Member Countries," *IMF Country Report 16/96*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2016d, "FAD Public-Private Sector Wage Premium Dataset," (Washington, D.C.: International Monetary Fund)."
- Lachaud, Jean-Pierre, 1995, "Public-Private Wage Differentials in French-Speaking Africa: A Comparative Analysis," *Review of Labour Economics and Industrial Relations*, Vol. 9, No. 2, pp. 295-341.