

**Programme d'administration et d'inspection du travail
(LAB/ADMIN)**

**RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
DES PAYS MEMBRES DE L'UEMOA:
IMPACTS ET PERSPECTIVES**

Moussa Oumarou

Bureau international du Travail – Genève

Juin 2009

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leurs ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ILO Cataloguing in Publication Data

Oumarou, Moussa

Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA : impacts et perspectives / Moussa Oumarou ; Bureau international du Travail ; Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN). - Genève: BIT, 2009
ca. 70 p. (Document de travail ; no.2)

ISBN: 9789222226740;9789222226757 (web pdf)

International Labour Office

administration publique / réforme administrative / entreprise publique / Afrique occidentale / UEMOA

04.03.4

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Imprimé en Suisse

TABLE DES MATIERES

Préface.....	1
Introduction	3
I. Aperçu général de la situation socioéconomique des pays Membres de l’UEMOA	7
II. Les réformes administratives entreprises	8
1. Les réformes institutionnelles	9
2. Réformes du secteur parapublic et leurs impacts.....	12
3. Réformes de la fonction publique	20
III. Analyse de l’impact des réformes de la Fonction Publique	23
1. Impact économique.....	23
2. Impact sur les finances publiques	24
3. Impact social	32
3.1. Impact sur l’emploi.....	32
3.2. Impact sur les revenus salariaux et sur la qualité de la vie	35
3.3. Impact sur les conditions de travail et sur la productivité du travail	36
3.4. Impact sur le fonctionnement et l’efficacité de l’Administration	38
IV. Perspectives.....	39
V. En guise de conclusion.....	48
ANNEXE 1 - Conséquences éventuelles de la crise financière sur les économies de l’UEMOA.....	50
ANNEXE 2 - Données géographiques et socio-économiques des pays de l’espace UEMOA.....	51
ANNEXE 3 - Acte additionnel sur les critères de convergence de l’UEMOA.....	52
ANNEXE 4 - Acte additionnel portant création du Conseil du travail et du dialogue social de l’UEMOA.....	58
ANNEXE 5 - Charte Panafricaine de la Fonction Publique	61
BIBLIOGRAPHIE	68

Préface

La question de la réforme des administrations publiques a toujours constitué une préoccupation pour les décideurs politiques au point qu'elle est souvent inscrite dans l'agenda des actions prioritaires à conduire car une bonne administration, loin d'être un luxe, est une condition essentielle du développement. Cette vision se retrouve dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 qui instruit l'Organisation à aider au renforcement des capacités institutionnelles des États Membres, ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs, pour faciliter la conduite d'une politique sociale pertinente et cohérente ainsi que le développement durable.

La réforme des administrations publiques est aussi une préoccupation du Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN) qui a au cœur de son mandat l'appui technique et des services consultatifs pour renforcer l'administration du travail et promouvoir une inspection du travail moderne. Pour bien remplir les missions qui sont les siennes, LAB/ADMIN se doit de suivre, de s'impliquer et de tirer les leçons des réformes de l'administration publique car celles-ci touchent directement l'administration du travail. Par son expertise avérée et ses conseils avisés, LAB/ADMIN se porte aux côtés des mandants, notamment les ministères chargés du Travail, pour une meilleure prise en compte des spécificités de l'administration et l'inspection du travail dans les dynamiques de réforme.

Cette étude comparative se penche sur pratiquement deux décennies de réformes de l'administration publique dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), réformes très souvent menées avec l'appui des institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM). En effet, sur ce sujet, il est apparu intéressant de porter un regard rétrospectif et présent sur les pays Membres de l'UEMOA qui, en dehors de la Guinée-Bissau, ont non seulement un même héritage législatif et administratif, mais aujourd'hui, dans le cadre de l'intégration de leur économie, se sont donnés des critères de convergence ayant une incidence sur le fonctionnement de leurs administrations.

Un des messages du document –c'est-à-dire que les résultats obtenus suite aux différentes réformes des administrations publiques des pays Membres de l'UEMOA sont mitigés– met très justement en lumière les défaillances d'une approche «rituelle», par trop macro-économique, en matière d'administration publique. L'étude s'est ainsi interrogée sur la pertinence et les résultats de cette approche budgétaire qui privilégie des axes de réformes articulées sur la réduction de la masse salariale et négligeant l'amélioration de la qualité de l'administration publique. A cet effet, il s'attache, après avoir passé en revue deux décennies de réformes, à en évaluer qualitativement les impacts du point budgétaire, social et administratif (efficacité et qualité de l'administration).

La dernière partie du document rend compte des tendances actuelles des réformes, notamment celles initiées dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté et les programmes de bonne gouvernance. Il est intéressant, en passant en revue le contenu des réformes administratives, de mettre en exergue les éléments de continuité, de nouveauté et/ou de rupture de cette génération de réformes d'avec celles initiées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Je voudrai pour terminer exprimer mes remerciements à Moussa Oumarou, Spécialiste en administration et inspection du travail, qui après une première publication en 2007, nous donne à nouveau l'opportunité d'approfondir notre connaissance de cet ensemble économique sous-régional, contribuant ainsi à la réponse que le BIT pourrait apporter aux sollicitations de l'UEMOA et des pays qui en sont membres.

Giuseppe Casale
Directeur
Programme d'administration
et d'inspection du travail
(LAB/ADMIN)

Introduction

1. La restructuration du secteur public été au centre des politiques mises en œuvre dans les pays africains depuis le début des années 80, particulièrement les États Membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).
2. C'est ainsi qu'à leur accession à l'indépendance, la plupart de ces pays se sont lancés dans une série de réformes visant à placer les administrations publiques au centre et aux commandes des stratégies de développement, convaincus qu'ils étaient que seule l'implication directe de l'État dans le processus de production économique est à même de garantir la satisfaction adéquate des besoins pressants des populations et d'asseoir les bases du développement économique. Qu'il s'agisse de la création des infrastructures de base, de la production, de la transformation et de la distribution, en passant par la définition, l'orientation, la mise en œuvre et le contrôle de l'application des politiques de développement, toute la gestion de l'économie était concentrée dans les mains de l'État qui devait alors se doter de structures et d'un personnel appropriés. C'est dire que les États se devaient de se doter d'une administration à la dimension du champ et de l'étendue des responsabilités que le secteur public s'est vu ainsi conférer. En une décade, la taille de l'administration publique a plus que doublé dans la plupart des pays concernés, avec entre autres conséquences, un accroissement exponentiel des effectifs.
3. Les revers économiques subis au début des années 80, résultant principalement de la détérioration des termes de l'échange et du niveau de moins en moins soutenable d'endettement dans tous les pays concernés, ont eu pour conséquence immédiate la contraction des recettes des États, doublée d'une crise financière difficile. Le déphasage souvent énorme entre le poids budgétaire des administrations publiques déployées et la réalité des ressources financières disponibles a servi de fondement à la mise en œuvre, en accord avec les partenaires financiers et ce, pendant plusieurs années, de nombreuses réformes institutionnelles. Celles-ci étaient destinées, pour l'essentiel, à maîtriser les charges financières que font peser l'appareil administratif sur le budget national et à améliorer l'efficacité de l'administration aussi bien dans sa mission de pourvoyeur de services publics que dans son rôle de promotion du développement économique. Il faut dire en effet que l'administration publique s'est trouvée socialement discréditée à la fois par les populations dont elle n'arrive pas à répondre aux multiples attentes et par les partenaires au développement pour qui elle est une source de gaspillage et l'obstacle majeur au développement. Pour ces derniers, la faiblesse institutionnelle a eu un impact négatif tant sur la situation macro-économique, les résultats des projets de développement, que sur l'aptitude des pays concernés à réagir aux transformations de l'environnement économique.
4. L'évolution de la situation des administrations publiques africaines a connu par la suite –et continue de subir d'importantes mutations, au rythme des difficultés et des défis divers auxquels sont confrontés ces pays dans leur quête du développement économique et du mieux-être de leurs populations. Il s'agit dorénavant de créer un environnement politique et administratif rationnel et favorable au développement, à travers une restructuration de leurs administrations publiques, en améliorant les systèmes de gestion (notamment la gestion économique, financière et celle des ressources humaines) et en mettant en œuvre une politique de décentralisation des pouvoirs.

En outre, l'intérêt de plus en plus marqué pour la démocratisation, la libéralisation économique et le respect des droits de la personne, sont apparus comme autant de mutations majeures qui s'imposent de plus en plus à ces pays et impriment une dynamique nouvelle à leurs administrations publiques.

«Promouvoir une gestion saine et transparente des affaires publiques, dans toutes ses dimensions, notamment en maintenant l'État de droit, en responsabilisant et améliorant le fonctionnement du secteur public, et en combattant la corruption, est un élément essentiel d'un environnement qui permet aux pays d'atteindre une prospérité durable».

Déclaration sur le partenariat pour une expansion durable de l'économie mondiale, adoptée par le Comité intérimaire lors de l'Assemblée annuelle de septembre 1996 du FMI et de la Banque mondiale.

5. En vue de soutenir l'élan de réformes engagées, ici et là, sur le continent et de favoriser une plus grande efficacité de celles-ci, les ministres africains de la Fonction publique, dans une résolution adoptée en juin 1994 à Tanger au Maroc¹, ont esquissé les principales composantes qu'à leurs yeux, tout programme de réformes doit chercher à couvrir, pour atteindre les objectifs et les résultats escomptés; il s'agit de:

- la rationalisation des institutions et organisations publiques de manière à favoriser le rendement du secteur public;
- la relance de la productivité du secteur public à des niveaux similaires à ceux du secteur privé;
- le développement de la transparence des processus administratifs et leur plus grande ouverture aux besoins des citoyens;
- l'adoption d'une démarche progressive et souple vis-à-vis des réformes pour en garantir la réussite;
- l'amélioration et la modernisation des méthodes de travail, des méthodes et outils à la disposition des administrateurs;
- la mise en place d'une stratégie de communication entre l'administration et ses usagers;
- l'instauration d'un système cohérent de recrutement et de sélection;
- la mise en place de programmes de formation complets et efficaces pour renforcer la compétence et l'efficacité des fonctionnaires;
- le renforcement de la motivation des fonctionnaires par l'instauration de systèmes rationnels de développement de carrière fondés sur le mérite et l'adoption, en fonction des possibilités budgétaires, de politiques de rémunérations adéquates destinées à attirer dans l'administration une main d'œuvre compétente et efficace.

6. Dans la pratique, les réformes mises en œuvre dans les différents États ont connu des tendances diverses en raison des contraintes spécifiques à chaque pays mais globalement, on peut dire qu'elles ont eu pour objectifs essentiels: la rationalisation de l'administration centrale, la stabilisation du cadre macroéconomique, la maîtrise des dépenses publiques, l'amélioration de la gestion des ressources humaines, le renforcement des capacités des agents publics, la restructuration des entreprises publiques et la promotion du secteur privé, l'amélioration de la qualité des prestations de service public avec une plus grande

¹ Conférence Panafricaine des ministres de la Fonction publique sur la coopération interafricaine en matière de Fonction publique et de Réforme administrative, 20-21 juin 1994

proximité vis-à-vis des citoyens grâce à la décentralisation des pouvoirs et à la déconcentration des services.

7. Les résultats obtenus sont d'une manière assez mitigée. En effet, en dépit de certains acquis indéniables que ces réformes ont permis d'enregistrer, des problèmes tant économiques que sociaux persistent ici et là, si elles n'ont pas contribué à dégrader la situation dans d'autres pays. Dans d'autres cas où des progrès ont été notés, c'est sur la durabilité des performances enregistrées que l'on s'interroge, avec quelque fois un sentiment légitime de déception voire de regret. C'est dire que les résultats obtenus ne sont pas toujours ceux qui avaient présidé au choix et à la mise en œuvre des diverses réformes.

La question de l'évaluation des résultats de l'application des différentes réformes est d'importance car, débordant de plus en plus le niveau national ou le cadre de simple politique interne dans lequel elles se sont pendant longtemps inscrites.

En effet, très souvent pour fonder les appuis des partenaires au développement, ces politiques tendent, aujourd'hui, à revêtir une dimension régionale, dans le cadre d'un processus plus large d'harmonisation et d'intégration à la fois des fonctions publiques et des politiques économiques, en tant que stratégies en vue de la constitution de grands ensembles (UEMOA², CEMAC³, etc.). Il reste évident que la viabilité des entités supranationales qui se constituent aujourd'hui sera fonction de la capacité des différentes administrations nationales à gérer les complexes situations sociales, politiques et économiques qui se développent tant au plan national, régional, qu'international. Et l'atteinte des objectifs poursuivis à travers les différentes réformes en dépend encore plus.

8. L'objectif de la présente Étude est de contribuer à cette évaluation à travers l'analyse de l'expérience des pays Membres de l'UEMOA qui ont entrepris, avec plus ou moins de succès, des réformes de leurs administrations publiques, dans le but ultime d'atteindre un certain niveau de croissance économique et de développement social. Il s'agit, il faut bien le souligner, d'une évaluation qui se base sur une argumentation et une méthodologie qualitative plutôt qu'une évaluation rigoureusement quantitative.

Naturellement, la question de l'évaluation des réformes appelle des réponses différentes selon les pays et au sein même du pays, selon les secteurs considérés; toutes les situations ne sont pas identiques ce qui rend difficile la généralisation des conclusions. L'autre difficulté dans ce genre de réflexion, sur le plan méthodologique, est d'établir des liens directs entre une réforme donnée et un changement spécifique avec une variable mesurable. En outre, une variable peut être influencée par beaucoup d'autres facteurs et il est difficile de démêler toutes ces influences pour arriver à la conclusion que la réforme a abouti à tel ou tel effet.

L'approche méthodologique retenue tient donc compte de ces limites et repose sur le principe selon lequel, on change une politique pour améliorer la situation actuelle. La performance d'une réforme de l'Administration publique –dont est partie intégrante l'administration du travail –se mesure donc en considérant l'évolution de plusieurs paramètres que l'on estimait non satisfaisants au début du processus et que les solutions préconisées devraient permettre d'améliorer. En d'autres termes, la réforme devrait, au moins, permettre de résoudre les problèmes essentiels auxquels il est prévu qu'elle s'attaque. L'évaluation se fera donc, non seulement en référence aux objectifs assignés aux mesures de réformes prises, en termes de leur contribution à la résolution des problèmes identifiés, mais aussi sous l'angle de la qualité des résultats obtenus.

² UEMOA: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

³ CEMAC: Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée-Equatoriale, Tchad.

Au regard du contexte ayant présidé au choix des différentes réformes au niveau des pays couverts par la présente étude, les dimensions de l'impact et les variables suivantes seront considérées: impact budgétaire (solde budgétaire, répartition des dépenses publiques), économique (coût de la vie et faiblesse du pouvoir d'achat, croissance économique, niveau d'investissements publics, productivité du travail) l'impact social (emploi, accès aux services sociaux, qualité du service public, niveau des revenus, conditions de travail, relations de travail, risques de troubles sociaux) et l'impact administratif (efficacité de l'Administration et qualité des services publics).

Par-delà la présentation des données socioéconomiques de base sur les pays de l'UEMOA, et qui ont très souvent servi de fondements à la définition des objectifs et des stratégies de la plupart des réformes entreprises, il s'agira: (i) de rappeler la nature des réformes mises en œuvre ainsi que les principaux domaines qu'elles ont couverts; (ii) et de fournir des éléments nécessaires à une évaluation de leurs impacts. Enfin, dans la dernière partie du document de passer en revue les réformes prévues dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté, offrant ainsi des éléments de comparaison entre les différentes générations de réforme.

I. Aperçu général de la situation socioéconomique des pays Membres de l'UEMOA⁴

L'UEMOA, qui a été créée en 1994 sur les acquis de la Communauté économique ouest-africaine (CEAO), regroupe 8 pays: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

A sa création l'UEMOA s'est assignée les objectifs de convergence des performances des États Membres, la création d'un marché commun, le renforcement de la compétitivité des économies des États Membres et la coordination des politiques sectorielles.

Tableau 1.1. Données socioéconomiques de base des pays de l'UEMOA

Pays	Classement selon l'IDH sur 179 pays*	Valeur de l'IDH	Espérance de vie à la naissance (en année)	Taux Brut de scolarisation (%)	PIB par habitant (CFA)**
Bénin	161e	0,459	55,8	52,4	362 200
Burkina Faso	173e	0,372	51,7	30,2	249 100
Côte d'Ivoire	166e	0,431	47,7	37,5	503 700
Guinée Bissau	171e	0,383	46,0	36,6	144 500
Mali	168e	0,391	53,7	44,3	323 600
Niger	174e	0,370	56,2	26,2	172 700
Sénégal	153e	0,502	62,6	41,2	521 300
Togo	159e	0,479	58,0	56,6	231 100

IDH = Indicateurs de développement humain
Sources: (*) PNUD, Mise à jour statistique 2008 - Classement IDH.
(**) UEMOA, avril 2009.

Le tableau ci-dessous permet de comparer la sous-région ouest-africaine à sa jumelle d'Afrique centrale.

Tableau 1.2. Classement des pays de la zone CEMAC

Pays	Classement selon l'IDH sur 179 pays*	Valeur de l'IDH	Espérance de vie à la naissance (en année)	Taux brut de scolarisation (%)	PIB par habitant (FCFA)**
Cameroun	150e	0,514	50,0	50,8	502 182
Centrafrique	172e	0,352	44,0	28,6	174 024
Congo Brazzaville	130e	0,619	54,5	58,6	472 350
Gabon	107e	0,729	56,3	80,7	2 491 022
Guinée Equatoriale	115e	0,717	50,8	62,0	1 605 988
Tchad	170e	0,389	50,4	36,5	198 884

IDH = Indicateurs de développement humain
Sources: (*) PNUD, Mise à jour statistique 2008 - Classement IDH.
(**) CEMAC, avril 2007.

⁴ Cf. Annexes

Critères définis dans le cadre du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États Membres de l'UEMOA⁵

L'UEMOA a, par acte additionnel du Traité, institué un pacte de convergence, de solidarité, de stabilité, de croissance et de solidarité en vue: (i) de renforcer la convergence des économies des États Membres; (ii) de conforter la stabilité macroéconomique; (iii) d'accélérer la croissance économique; (iv) d'approfondir la solidarité entre les États Membres.

La mise en œuvre du Pacte a été aménagée en deux phases et repose sur deux catégories de critères de convergence.

Tableau 1.3. Critères de convergence de l'UEMOA

Indicateurs de convergence de premier rang	1999-2003	Norme
Solde budgétaire de base sur PIB nominal (en %)		Supérieur ou égal à 0
Taux d'inflation annuel (glissement des indices moyens en %)		Inférieur ou égal à 3
Encours de la Dette publique/PIB nominal (en %)		Inférieur ou égal à 70
Variation des arriérés de paiements		Accumulation zéro (0)
Indicateurs de convergence de second rang	A partir du 1.01.2003	Norme
Salaires et traitements en % des recettes fiscales		Inférieur ou égal à 35
Dépenses en capital sur financement interne en % des recettes fiscales		Supérieur ou égal à 20
Déficit extérieur courant hors dons/PIB		Inférieur ou égal à 5
Durant la première phase, tous les États Membres doivent se rapprocher progressivement des normes communautaires fixées. Chaque État prépare son programme pluriannuel dans lequel sont définies les étapes qu'il suivra en vue de tendre vers la convergence. Le programme est validé par le Conseil des ministres.		
La deuxième phase est dite phase de stabilité. A cette date, tous les États Membres doivent avoir satisfait aux critères de convergence. Ils devront alors continuer de respecter les normes fixées afin de garantir et de consolider les performances acquises. L'amélioration continue des critères de convergence n'est pas imposée mais souhaitée.		

II. Les réformes administratives entreprises

Au lendemain des indépendances, la tendance pour l'ensemble des pays de la Zone UEMOA était à la multiplication des structures publiques et parapubliques, du fait essentiellement de l'accroissement des fonctions des nouveaux États. Par exemple, au **Sénégal**, au début des années 1970 déjà, 56 pourcent du budget de l'État étaient consacrés à des dépenses de personnel. L'emploi dans le secteur public a triplé entre 1957 et 1989 tandis qu'il diminuait de plus d'un tiers dans le secteur privé. Au Sénégal toujours, en 1981, le nombre de fonctionnaires était de 54 000 et la masse salariale de 50 pourcent alors que les achats d'équipements qui se situaient autour de 40 pourcent du budget entre 1975 et 1979 tombaient à 27 pour cent en 1981. En **Côte d'Ivoire**, en 1970, 34 000 fonctionnaires étaient au service de l'État pour une masse salariale de 24 milliards de FCA et en 1981, on dénombrait 75 000 fonctionnaires pour une masse salariale de 180 milliards, soit une augmentation de 300 pour cent⁶.

⁵ Cf. Annexes

⁶ Incidence de l'Ajustement structurel dans les services publics: efficience, amélioration de la qualité des services et conditions de travail, BIT, 1995.

Mais la crise économique et les difficultés budgétaires⁷ ont très vite mis en évidence les limites d'une telle expansion et la nécessité de conduire des réformes visant à corriger les dysfonctionnements apparus afin, espérait-on, de faire de l'administration publique, un outil véritablement au service du développement. En plus, avec l'émergence de nouveaux acteurs nationaux (agents économiques privés, organisations de la société civile, entités décentralisées, etc.), l'avènement de la démocratie et l'aspiration de plus en plus manifeste des citoyens à accéder à des services publics de meilleure qualité, l'urgence pour les différents États, d'adapter leurs administrations publiques aux nouvelles exigences s'est fait sentir davantage.

Les réformes menées se sont articulées autour de trois pôles principaux: les réformes institutionnelles y compris la décentralisation, la réforme de la fonction publique et la réforme du secteur parapublic, avec cependant un regard toujours présent porté aux considérations d'ordre budgétaire et macroéconomique.

1. Les réformes institutionnelles

Au plan institutionnel, les réformes entreprises varient d'un pays à un autre mais visent pour l'essentiel, la rationalisation de l'intervention de l'État et son désengagement de certaines activités productives présentant ou pouvant présenter un caractère marchand, la responsabilisation des populations à la base. Ces réformes couvrent un spectre assez large d'actions comprenant la redéfinition et le recentrage des missions de l'État, la réorganisation et la rationalisation des procédures de création des structures, la décentralisation et la déconcentration des services.

Ainsi, au **Burkina Faso**, les réformes menées s'inscrivent dans le cadre de deux programmes essentiels: le Programme de modernisation de l'Administration adopté en 1992 et le Programme de réforme globale de l'administration publique (1999). Leur contenu est centré autour des questions de la définition des modalités d'intervention de l'État et la répartition des compétences entre l'État, les collectivités locales, les ONG et associations et le secteur privé⁸ d'une part, et la détermination des normes de création, d'organisation et de gestion des structures de l'Administration de l'État⁹, d'autre part.

En **Côte d'Ivoire**, le chantier de réforme administrative ouvert depuis le début des années 1980, prévoyait entre autres objectifs, une amélioration de l'efficacité de l'Administration à travers une réduction de ses coûts et un allègement de ses structures, la réforme des organigrammes des ministères en tant que moyen permanent de contrôle des structures des services publics, autrement dit, un élément central de régulation pour maîtriser l'évolution des structures. La réorganisation des structures entreprise dans le cadre de ce programme s'est traduite par une réduction à la fois du nombre de ministères, de la taille des cabinets ministériels et du nombre de directions et de sous-directions. Il était également prévu de privatiser un certain nombre de structures de l'Administration centrale (par exemple les services d'entretien routier, de maintenance des forages ou de cartographie) avec la possibilité pour quelques-unes de bénéficier de la part de l'État de contrats d'exclusivité pendant une durée limitée, et ceci pour des raisons stratégiques.

Au **Niger**, le Programme cadre national de renforcement des capacités de gestion de l'économie et de promotion d'une bonne gouvernance adopté en 1997, se fixe quant à lui comme objectifs: (i) de recentrer les missions de l'État par son désengagement de certains secteurs afin de permettre aux autres acteurs d'y intervenir, (ii) d'élaborer pour chaque

⁷ Au Bénin, quand éclata la crise financière et les problèmes budgétaires qui en ont découlé, la masse salariale représentait 107 pour cent des recettes fiscales du pays.

⁸ Loi n° 10/98/AN du 21 avril 1998.

⁹ Loi n°20/98/AN du 5 mai 1998.

département ministériel un organigramme type en vue d'aménager de manière optimale l'espace administratif et, de rationaliser les structures de l'administration centrale. Dans le cadre de ce programme, un nouveau cadre juridique a été mis en place avec l'adoption de l'Ordonnance n° 99-56 du 22 novembre 1999 déterminant l'organisation générale de l'Administration civile de l'État et d'un décret fixant la procédure de création et/ou de modification de structures administratives.

Au **Sénégal**, le programme de réformes lancé dès 1989 incluait, outre un regroupement de certaines structures de l'administration centrale de l'État sur la base de la similitude et de la complémentarité des missions, la réduction du nombre de structures (directions, divisions et services), la redéfinition des attributions des départements ministériels en vue de rendre l'intégration sectorielle plus cohérente.

Le **Mali**, le **Bénin**, le **Togo** et la **Guinée-Bissau** ont sensiblement conduit des réformes de même nature, s'appuyant souvent sur des stratégies identiques à savoir la réorganisation ou la modernisation de la gestion des structures, le recentrage du champ d'intervention de l'État; ces réformes s'inscrivent toutes dans une seule et même logique qui est celle de réduire la taille de l'appareil administratif dont le coût de fonctionnement grève de plus en plus le budget de l'État.

Force est cependant de constater que, d'une manière générale, l'acuité des difficultés financières, l'urgence de maîtriser les dépenses publiques et le grand cloisonnement qui a caractérisé la mise en œuvre des diverses réformes n'ont pas permis de développer de véritables stratégies permettant d'améliorer significativement le fonctionnement des services publics ainsi que la qualité des services fournis aux usagers et de réduire de façon notable les coûts de fonctionnement de l'appareil administratif.

La décentralisation constitue un autre axe central des réformes mises en œuvre dans les pays membres de l'UEMOA, ces dernières années. Elle s'inscrit dans le cadre de politiques de promotion de l'autonomie locale, en tant que moyen permettant de renforcer la fourniture de services publics de proximité (en principe de meilleure qualité), à travers la responsabilisation des populations à la base et l'allocation optimale des ressources publiques.

Des réussites diverses et de niveaux de décentralisation variables sont à noter, selon les pays:

- En érigeant en collectivités territoriales, respectivement la région, la commune et la communauté rurale (loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités territoriales du Sénégal) et la région, le département, le district, la ville et la commune (loi n° 2001-476 du 9 août 2001 portant organisation générale de l'administration territoriale de la Côte d'Ivoire), le **Sénégal** et la **Côte d'Ivoire** semblent constituer une référence dans ce domaine en Afrique sub-saharienne.
- Au **Burkina Faso**, au **Niger** et au **Togo**, on trouve deux niveaux de collectivités territoriales, à savoir les communes et les provinces (loi n° 049-2003/AN du 6 août 2003 portant modification de la loi n° 041/98/AN du 6 août 1998 portant organisation de l'administration du territoire du Burkina Faso) ou régions (loi n°2001-23 du 10 août 2001 organisant la République du Niger en régions, départements, arrondissements et communes; loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation au Togo), même si le processus de mise en place de cette deuxième catégorie de collectivités n'est pas encore tout à fait terminé.

- Au **Bénin**, l'organisation administrative territoriale s'est plutôt limitée à l'échelon unique de la commune (loi n° 99-028 du 15 janvier 1999 organisant la république du Bénin en départements et communes) qui jouit de l'autonomie financière (loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 sur le système financier des municipalités de la République du Bénin).
- Enfin, l'organisation administrative prévoit une subdivision de la **Guinée-Bissau** en provinces, régions et secteurs et en régions, cercles, districts et communes pour le **Mali** (Ordonnance n° 91-039/P-CTSP du 8 août 1991 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales du Mali).

Dans tous ces pays, les collectivités territoriales, là où elles sont en place, jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière et sont dotées d'organes délibérants dont les membres sont élus au suffrage universel direct. La loi prévoit également le transfert de certaines compétences vers ces collectivités; ces compétences comprenant, selon les pays, la gestion foncière et domaniale, la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, la santé, l'action sociale, l'élevage, l'hydraulique, la jeunesse, les sports et les loisirs, l'éducation, la culture, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat. Pour chacun de ces domaines, la loi énumère de manière limitative les matières et le champ de compétences de la collectivité territoriale, les autres matières restant de la compétence de l'État central; elle précise enfin que le transfert des compétences aux collectivités sera accompagné du transfert des ressources financières nécessaires ou, le cas échéant, de dotations pour leur permettre d'atteindre les objectifs de leur développement.

Encadré 2.1

La création de 13 régions administratives achève l'architecture institutionnelle du processus de décentralisation. Cependant, la viabilité du processus est handicapée par le non-transfert des compétences et, surtout, des ressources aux collectivités. Certes, le processus a permis de renouveler les équipes des 49 municipalités qui existent à ce jour avec un relèvement de la proportion des femmes élues de 12 à 21 pourcent entre 1995 et 2000. Mais la participation citoyenne à la gestion des communes est freinée par des faibles capacités au plan politique, national. Enfin les lenteurs observées dans la mise en œuvre de la réforme globale de l'administration freinent les initiatives des ministères sectoriels, notamment celles de l'éducation et de la santé, qui attendent la mise en place d'un cadre légal pour la régionalisation de la gestion des ressources humaines.

Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté du Burkina Faso

Enfin, quelle que soit la portée de la décentralisation, il apparaît nécessaire de l'accompagner d'un véritable programme de déconcentration devant permettre de redéfinir les relations entre les services centraux, d'une part, et les administrations territoriales et les services déconcentrés, d'autre part, afin de fournir aux citoyens des services de proximité et de meilleure qualité. Or, il apparaît que les différentes expériences de décentralisation dans la majorité des pays membres de l'UEMOA ont autant souffert et souffre aujourd'hui encore de la faiblesse tant quantitative que qualitative des personnels des entités décentralisées et d'une atone déconcentration ; à ce propos, l'exemple ci-dessous du **Bénin** et datant de 2005 est suffisamment illustratif.

Tableau 2.1. Disparité dans la répartition des agents de l'État

Département	Taux de pauvreté (%)	Nombre des agents de l'État	% d'agents de l'État par département	% population totale par département	Agents de l'État par 1000 habitants	Agents de l'État pour 100 km ²
Atacora et Donga	70,3 51,5	2 995	9,6	13,26	3,33	9
Atlantique et Littoral	33,8	11 855	38,0	21,67	8,08	358
Borgou et Alibori	50,4 57	3 432	11,0	18,39	2,76	7
Mono et Couffo	49,4 57,8	2 964	9,5	13,07	3,35	74
Oueme et Plateau	25,7 49,6	5 450	17,5	16,81	4,79	120
Zou et Collines	48,3 46,9	3 712	11,90	16,78	3,27	19
Total		31 197			Moyenne 4,60	Moyenne 27,0

Source: Ministère de la Fonction publique et du Travail du Bénin, 2005.

Encadré 2.2

L'Administration doit faire l'objet d'une organisation fonctionnelle et territoriale propre à assurer les conditions d'une gestion publique de proximité, susceptible d'offrir aux populations des services de base adaptés et accessibles...

Article 8 de la Charte de la Fonction Publique en Afrique, adoptée le 5 février 2001 à Windhoek par la 3e Conférence biennale panafricaine des Ministres de la Fonction publique.

En matière de décentralisation, l'exemple du **Sénégal** mérite d'être mentionné: ce pays a décidé d'élaborer et de mettre en œuvre une Charte de la déconcentration prévoyant entre autres orientations de définir une répartition des attributions et des moyens entre l'administration centrale et les services déconcentrés de l'État, de renforcer les modalités de fonctionnement des différents niveaux de l'administration territoriale et de fixer les normes d'organisation des services.

2. Réformes du secteur parapublic et leurs impacts

S'inscrivant pour la plupart dans le cadre de l'ajustement structurel, les réformes conduites visent à réduire les charges que fait peser le secteur parapublic sur le budget de l'État, tout en cherchant à promouvoir l'initiative privée.

En effet, au niveau de l'ensemble des États Membres de l'UEMOA, le secteur parapublic se caractérisait par un nombre important d'entreprises publiques opérant dans diverses sphères de l'activité économique: transport, énergie, commerce, agriculture, élevage, santé, etc. Les coûts de fonctionnement de ce secteur devenant de moins en moins supportables pour les finances publiques, les Gouvernements des pays concernés ont été amenés à mettre en œuvre de multiples réformes avec pour principaux objectifs: (i) de réduire la taille du secteur parapublic par la privatisation ou la liquidation d'entreprises; (ii) d'améliorer les performances des entreprises du secteur en les restructurant et en rationalisant leurs relations avec l'État; (iii) et d'adapter les modalités de gestion et de contrôle de ces entreprises.

D'une manière générale, dans les pays concernés, le processus de désengagement de l'État à travers la privatisation des entreprises publiques débute avec une évaluation du portefeuille de l'État, opération à l'issue de laquelle le Gouvernement établit une liste d'entreprises et d'établissements publics à privatiser ou à liquider. Par exemple au **Sénégal**, pour la seule période 1985-1991, respectivement 21 et 57 entreprises ont été identifiées pour être liquidées ou privatisées. Au **Niger**, c'est par l'Ordonnance n° 96-62 du 22 octobre 1996 qu'une liste de 12 entreprises à privatiser ou à liquider a été fixée, l'ensemble des opérations devant être conduites conformément aux dispositions de l'Ordonnance n° 96-76 du 11 décembre 1996 fixant les conditions générales de privatisation (totale ou partielle) de toute entreprise publique ou parapublique.

Les politiques de privatisation des entreprises incluent également des mesures destinées à assurer le paiement régulier des prestations de services en faveur de l'État, à travers la mise en place d'un système visant à réduire, voire à supprimer, l'accumulation des dettes croisées entre l'État et les entreprises publiques. Ainsi, au **Sénégal**, le Gouvernement, après avoir conduit une étude en 1988, sur les 24 entreprises les plus importantes pour lesquelles les soldes étaient les plus significatifs (environ 32,9 milliards de Francs CFA de stock global de créances) a procédé à l'apurement des dettes compensables. Puis, un système d'information automatique a été conçu pour permettre de faire le point, périodiquement, de toutes les transactions financières intervenues dans la période entre l'État et le secteur et de prendre les mesures pour éviter l'accumulation de nouveaux arriérés. Au **Niger**, en plus des opérations ponctuelles d'apurement des arriérés par le biais entre autres mécanismes, de la compensation, un protocole d'accord signé entre le Ministère de l'Economie et des Finances et les sociétés concernées prévoit un paiement régulier mensuel d'avance sur consommation d'eau, d'électricité et de téléphone (pour un montant mensuel de 100 millions FCFA, 180 et 100 millions CFA respectivement).

En ce qui concerne les entreprises demeurées dans le portefeuille de l'État, les réformes ont surtout visé leur redressement à travers non seulement la mise en place d'un cadre juridique destiné à accroître leur autonomie de gestion mais aussi l'institution de diverses mesures d'incitation, la définition des indicateurs de performances et des objectifs financiers contenus dans des contrats de gestion (**Sénégal**) ou contrats – programmes (**Niger**) et des lettres de missions (**Sénégal**) que les dirigeants des entreprises concernées sont tenus d'atteindre.

A la première génération des privatisations des années 90 a succédé celle dite de seconde génération et qui a principalement concerné des secteurs que l'on peut qualifier de stratégique pour les pays Membres de l'UEMOA. Il s'agit notamment de la filière coton dont l'importance n'est pas à souligner car étant le principal secteur d'exportation pour le Mali et le Burkina Faso, le Bénin; il s'agit également du secteur de l'eau particulièrement vital pour pays sahéliens de l'UEMOA, sans oublier enfin les services publics en réseau d'électricité et des télécommunications. La privatisation de certaines entreprises des secteurs susmentionnés, selon les pays de l'UEMOA, a connu des fortunes diverses: échec, point mort, réussite partielle... Les tableaux qui suivent nous donnent une idée plus précise des conditions et de l'état de la privatisation dans certains secteurs.

Tableau 2.2.

Pays	Date de la 1 ^{ère} privatisation	Nombre total de privatisation jusqu'en 2002	Privatisations projetées à partir de 2003
Bénin	1986	37	10
Burkina Faso	1992	28	
Côte d'Ivoire	1979*	80	2
Guinée Bissau	1989	23	8
Mali	1979	71	17
Niger	1983	28	6
Sénégal	1986	36	14
Togo	1984	60	19

(*) en Côte d'Ivoire la 1^{ère} privatisation a eu lieu en 1960 mais la base des données ne commence qu'en 1979.
Source: 1.1 de Privatisation en Afrique Subsaharienne/un état des lieux, OCDE, 2004.

De toutes les évaluations qui ont été faites des privatisations du secteur parapublic de pays de l'UEMOA, il ressort que le bilan est globalement mitigé au regard des objectifs initiaux fixés et des vertus qui étaient prêtées à la privatisation, à savoir: (i) allègement budgétaire par la réduction des subventions; (ii) élargissement de l'assiette fiscale; (iii) amélioration de la qualité des prestations et des conditions de vie des populations par une amélioration de l'efficacité, de l'accès aux services et une baisse des tarifs. Il a été plus particulièrement relevé que dans plusieurs cas l'emploi a été affecté. Un rapport de la Banque mondiale cité par le journal le Monde¹⁰ relève que «l'emploi a été la première victime des transferts au secteur privé... une étude menée auprès de cinq pays africains dont trois membres de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Togo) montre que l'emploi y a reculé de 15 pour cent en moyenne».

Les tableaux qui suivent dressent les conditions, l'état et les impacts des privatisations des services publics de l'eau et aux réseaux (électricité et télécommunications) de certains pays Membres de l'UEMOA.

Tableau 2.3. Privatisations dans les télécommunications de certains pays Membres de l'UEMOA

Pays	Sociétés	Année	Méthode (% vendu)	Principaux investisseurs stratégiques	Observations
Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire Télécom	1997	Concession (49)	France Câble & radio	Appel d'offres couplé à un contrat de concession de 20 ans, accordant à CI-Télécom un monopole sur les communications nationales pour une période non extensible.
Guinée-Bissau	Guinée Telecom	1989	Appel d'offres sur actions (51)	Portugal Telecom	
Niger	Sonitel	2001	Appel d'offres sur actions (64)	Corp. China Right Co. ZTE	ZTE Corp. China Right Co.: 51%; Investisseurs privés nationaux: 11%; État: 34%; Salariés: 3%; France Câble & Radio: 0.89%
Sénégal	Sonatel	1997, 1998	Appel d'offres sur actions (33.3)	France Télécom	En 1999, une récapitalisation a permis de porter la part détenue par France Télécom à 42 %. Lors de la cession initiale, 10 % des actions ont été vendues à des salariés de Sonatel à un prix très intéressant. En 1998, 17 autres % ont ensuite été mis en vente via la BRVM; les deux tiers étaient réservés à des nationaux et aux institutions sénégalaises. Parmi les investisseurs, on compte quelque 9 000 Sénégalais, qui ont déboursé un total de 17 milliards de francs CFA (30 millions de dollars).

Source: OCDE, Privatisations en Afrique sub-saharienne/un état des lieux, 2004

¹⁰ Le Monde, 1^{er} avril 2003.

Tableau 2.4. Privatisations dans le secteur de l'eau de certains pays Membres de l'UEMOA

Pays	Sociétés	Année	Méthode (% vendu)	Principaux investisseurs stratégiques	Observations
Burkina Faso	Office national de l'eau (ONEA)	2001	Contrat de gestion	Vivendi	En partenariat avec le cabinet Mazars et Guérard, Vivendi est l'adjudicataire d'un contrat d'assistance et de service pour 5 ans (financé en partie par la Banque mondiale) qui couvre la gestion des activités de service aux consommateurs et de financement.
Côte d'Ivoire	Société de distribution d'eau de Côte d'Ivoire (SODECI)	1988	Contrat de bail (51)	SAUR	La privatisation de SODECI a été la première dans le secteur de l'eau en Afrique (1959). En 1987, les pouvoirs publics ont décidé de réorganiser la distribution de l'eau, ce qui a débouché sur un nouveau contrat à mi-chemin entre la concession et le bail.
Sénégal	Société nationale des eaux du Sénégal (SONES)	1996	Contrat de bail (51)	SAUR	Plus qu'un contrat de bail/concession sur 10 ans, il s'agit ici d'un contrat d'affermage qui a débouché sur la création de deux entités distinctes: (i) SONES, détenue à 100% par l'État; (ii) Sénégalaise des Eaux (SDE), l'exploitant, dont le principal actionnaire est SAUR.

Source: OCDE, Privatisations en Afrique sub-saharienne/un état des lieux, 2004

Tableau 2.5. Privatisations dans le secteur de l'électricité de certains pays Membres de l'UEMOA

Pays	Sociétés	Année	Méthode (% vendu)	Principaux investisseurs stratégiques	Observations
Côte d'Ivoire	Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE)	1990	Concession (51)	SAUR/EDF	En 1990, un contrat de bail a été signé avec CIE, accordant à cette dernière une concession sur la gestion de la production, du transport et de l'exportation de l'électricité pour 15 ans, renouvelable deux fois pour trois ans. EECI, entreprise publique chargée de la gestion du secteur, reste propriétaire des installations et des décisions d'investissement.
Mali	Energie du Mali (EDM)	2000	Concession (60)	Consortium emmené par SAUR	L'entreprise en participation issue de SAUR et de IPS West Africa (filiale du Fonds Aga Khan pour le développement économique) a obtenu une concession sur 20 ans portant sur 60 % du capital d'EDM. SAUR détient 65 % de cette nouvelle entité et IPS les 35 % restants.
Togo	Compagnie d'énergie électrique du Togo (CEET)	2000	Concession	Elyo/Hydro-Québec	Hydro-Québec International et Elyo ont remporté l'appel d'offres portant sur la gestion de l'entreprise nationale d'électricité du Togo, CEET. Le groupe a proposé 31.7 millions de dollars (21.71 milliards de francs CFA) pour un contrat de 5 ans renouvelable, devançant les offres des français Vivendi et SAUR.

Source: OCDE, Privatisations en Afrique sub-saharienne/un état des lieux, 2004

Tableau 2.6. Synthèse des privatisations dans le secteur des télécommunications

Télécoms	Entreprise privatisée	Repreneur	Succès ou échec	Dates-clefs début-fin	Effectifs moyens avant/après		Forme de la privatisation	Buts recherchés	Impact social	Dont effets sur l'emploi	Dont effets sur les tarifs	Dont effets sur accès et qualité du service
Burkina Faso	ONATEL	-	-	1998 – (2006 en cours)	-	-	Cession 51 % du capital	Améliorer la qualité du service Extension du réseau	-	-	-	-
Bénin	OPT	-	-	2000; en cours	-	-	-	-	-	-	-	-
Côte d'Ivoire	CI TELECOM	France câble Radio (FT)	-	03/02/1997: convention	2000: 7 972	2004: 1 667	Concession	- Extension du réseau - Amélioration qualité service - Création de nouveaux services	Mitigé	Négatif: réduction des effectifs	Baisse	Baisse des investissements
Guinée Bissau	Une entreprise privatisée	Marconi/PTI	Echec	1989: privatisation; 2001: rupture du contrat	-	-	Cession 51 % des actifs	Efficacité et compétitivité des services	Négatif	-	-	-
Mali	SOTELMA	-	-	En cours	-	-	-	-	-	-	-	-
Niger	SONITEL	ZTE/China Rail Com/LAAICO	Succès	1996: décision; 20/12/2001: mise en oeuvre	1995: 1 371	2004: 1 057	Cession 51 % du capital	- Libéralisation - Amélioration qualité services	Positif	Positif: recrutement (111)	Baisse	Nouveaux services créés, amélioration qualité service, extension réseau
Sénégal	Une entreprise privatisée	FT/FCR Sénégal	Succès	29/08/1995: décision de privatisation	1994: 1 854	1998: 1 467	Vente d'actions	Modernisation du réseau	Positif depuis concurrence	Négatif: baisse effectifs	Augmentation initiale, baisse seulement après ouverture à la concurrence	Extension du réseau, augmentation du parc téléphonique, création de nouveaux services
Togo	Néant	Néant	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source: Agence Française de Développement (AFD), document de travail n° 28, 2006

Tableau 2.7. Synthèse des privatisations dans le secteur de l'eau

Télécoms	Entreprise privatisée	Repreneur	Succès ou échec	Dates-clefs début-fin	Effectifs moyens avant/après		Forme de la privatisation	Buts recherchés	Impact social	Dont effets sur l'emploi	Dont effets sur les tarifs	Dont effets sur accès et qualité du service
Burkina Faso	ONEA	-	-	2001-en cours	-	-	Affermage ou concession	-	-	-	-	-
Bénin	SBEE	-	-	2004-en cours	-	-	Affermage envisagé	-	-	-	-	-
Côte d'Ivoire	SODECI	SAUR	-	30/05/1988: convention	1997: 1 336	2004: 1 501	Concession	-Extension du service - Réalisation d'investissements	-	Neutre	-	-
Guinée Bissau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mali	EDMSA	SAUR	Echec	22/03/1999: loi; 11/2000: fin; 2005: fin + 1999: protocole d'accord	1998: 1 555	1999: 1 559	Concession	- Optimiser utilisation réseau - Amélioration et extension SP	Mitigé	Neutre: maintien de l'effectif	Baisse et maintien tarifs sociaux	Amélioration services rendus aux clients mais non respect du plan d'investissements
Niger	SNE	VIVENDI	Succès	1996: décision; 2002 mise en oeuvre	-	1999: 500	Affermage sur 10 ans pour la distribution d'eau potable en zone urbaine	- Amélioration de la qualité service - Extension réseau	-	-	Augmentation Tarifs sociaux conservés	Augmentation capacité de production et réalisation d'investissements
Sénégal	SDE	SAUR	Succès	07/1995: AO; 26/12/1995: fin + 1999: protocole d'accord	1994: 1 394	2004: 1 161	Affermage	Amélioration de la qualité du service et de l'eau	Positif	Nulle, maintien des effectifs et avantages	Augmentation tarifs de 3 % par an jusqu'à ce que l'Etat les bloque	Amélioration approvisionnement, réduction pénuries d'eau dans les villes, réduction des pertes d'eau, augmentation taux d'accès
Togo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source: Agence Française de Développement (AFD), document de travail n° 28, 2006

Tableau 2.8. Synthèse des privatisations dans le secteur de l'électricité

Télécoms	Entreprise privatisée	Repreneur	Succès ou échec	Dates-clefs début-fin	Effectifs moyens avant/après		Forme de la privatisation	Buts recherchés	Impact social	Dont effets sur l'emploi	Dont effets sur les tarifs	Dont effets sur accès et qualité du service
Burkina Faso	SONABEL	-	-	2001-en cours	-	-	Affermage ou concession	Améliorer la qualité du service	-	-	-	-
Bénin	SBEE	-	-	2004-en cours	-	-	Concession envisagée	-	-	-	-	-
Côte d'Ivoire	CIE	SAUR	Succès	25/10/1990: convention; 12/10/2005: renégociation contrat	-	3722	Concession	Amélioration de la production et du service	Positif	Positif	Mitigé (baisse KWh tranche modérée, hausse du tarif général dom et indus.	Amélioration services de vente et de proximité
Guinée Bissau	Une entreprise privatisée	EDF/LYSA	Succès	1992: AO; 1997: fin	-	-	Affermage	- Amélioration du service - Diminution des coûts	Négligeable	-	-	Amélioration de l'approvisionnement
Mali	EDMSA	SAUR	Echec	22/03/1999: loi; 11/2000: fin; 2005: rupture contrat	1998: 1 555	1999: 1 559	Concession	- Optimiser utilisation réseau - Amélioration et extension SP	Mitigé	Neutre: maintien de l'effectif	Baisse et maintien tarifs sociaux	Amélioration services rendus aux clients mais non respect du plan d'investissements
Niger	NIGELEC	-	-	2002 – au point mort	-	-	Ouverture de 51 % du capital	-	-	-	-	-
Sénégal	SENELEC	ELYO/HQI	Echec	1998–2001: rupture de contrat	1500	2300	Vente d'actions	- Accroissement de la capacité de production - Modernisation des équipements	Négatif	-	Augmentation	Détérioration de la qualité du service
Togo	CEET	ELYO/HQI	Echec	1998: AO; 2000: fin	871	810	Concession	- Amélioration de la gestion - Rentabilité du secteur	Négatif	Neutre: licenciement interdit par convention de concession	Augmentation tarifs mais maintien tarif social	Négatif dégradation de la continuité de l'approvisionnement, peu d'investissements réalisés, pas de nouveaux services créés

Source: Agence Française de Développement (AFD), document de travail n° 28, 2006

Encadré 2.3

Bilan des effets des privatisations des services publics en réseau

Par rapport aux objectifs assignés au processus de privatisation (objectifs d'allégement budgétaire, d'augmentation de l'efficacité économique des entreprises et d'amélioration du bien-être des populations), le bilan global est plutôt mitigé pour la Zone franc. L'effet sur les finances publiques est relativement modeste à court terme (en raison du coût des restructurations et du soutien financier de l'État à l'entreprise nouvellement privatisée) même s'il peut s'avérer bénéfique à plus long terme lorsque les entreprises privatisées sont ou deviennent bénéficiaires (fin des subventions, contribution au budget national via les dividendes et les impôts).

L'effet sur les entreprises privatisées et le tissu économique est très dépendant de la définition d'obligations contractuelles réalistes entre l'État et le repreneur privé. Quand cela est le cas, les privatisations sont en général bénéfiques pour les entreprises (chiffre d'affaires, compétitivité, gestion, taux d'investissement et innovations technologiques en progression), mais aussi pour l'ensemble du secteur.

Les effets sociaux sont inégaux. L'effet sur l'emploi et les salaires est plutôt négatif au cours des années qui suivent la privatisation, sauf lorsque le contrat de cession comportait une clause de maintien d'effectifs et de salaires. Sur le plan tarifaire, les situations sont contrastées selon les secteurs, c'est pourquoi l'existence d'une régulation est déterminante...

... En ce qui concerne l'efficacité du service, la couverture et l'extension du réseau ont profité aux zones densément peuplées, l'incitation pour élargir l'accès aux zones éloignées et non couvertes n'étant pas suffisante. En conséquence, dans de nombreux pays, les objectifs de desserte n'ont pas été atteints, même si la qualité du service a été globalement améliorée (création de nouveaux services, baisses des ruptures d'approvisionnement et des pertes).

Analyse sectorielle des effets des privatisations

- Des performances globalement positives dans le secteur des télécommunications. En raison de la forme concurrentielle du service et du marché des télécommunications (la privatisation étant souvent précédée ou accompagnée de la libéralisation du marché), les privatisations dans ce secteur ont produit des effets positifs. En particulier, on a constaté des effets significatifs sur le secteur privé, une amélioration des services de téléphonie, une extension du réseau, des baisses de tarifs et une hausse de l'emploi (exemples de tels succès au Cameroun, au Niger et au Sénégal).

- Des performances plus mitigées dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, par nature peu concurrentiels.

Dans le secteur de l'eau, les effets des privatisations sont plus limités. L'effet sur les finances publiques peut être négatif à court/moyen terme compte tenu des coûts de restructuration significatifs et du maintien de la présence de l'État. C'est pourquoi les privatisations se traduisent le plus souvent par des baisses d'effectifs, des hausses de tarifs et des conflits fréquents entre l'opérateur privé et les pouvoirs publics pour réaliser les investissements relatifs à l'extension du réseau (cas du Congo et du Mali).

Dans le secteur de l'électricité, le processus de privatisation produit des effets très variables d'un pays à l'autre. Il existe des expériences de réussite (Côte d'Ivoire, Gabon) et des cas d'échecs (Mali, Sénégal, Togo). Les difficultés proviennent en général de l'absence d'un appareil de production moderne et de taille adéquate, de l'étroitesse des marchés nationaux, de la faible interconnexion des réseaux électriques nationaux. Les coûts de restructuration élevés et le maintien de la présence de l'État dans le cadre de l'extension du réseau pèsent sur les finances publiques. Les effets sociaux sont mitigés, les tarifs ont, en général, augmenté initialement et il n'y a que très rarement eu d'amélioration de service et d'extension du réseau vers les zones reculées.

Source: Rapport du groupe de travail sur les Privatisations en Zone franc, Banque de France, 2006

3. Réformes de la fonction publique

La fonction publique a été au centre des réformes mises en œuvre par les différents États Membres de l'UEMOA, particulièrement durant les vingt dernières années, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel. Construites autour de deux grands axes principaux - la maîtrise des effectifs et de la masse salariale d'une part et la modernisation de la gestion du personnel d'autre part - ces réformes poursuivent deux objectifs majeurs à savoir: (i) réduire la taille et le coût de la fonction publique; (ii) renforcer l'efficacité de l'administration, à travers diverses mesures ou stratégies touchant, tantôt aux effectifs, aux traitements et salaires, aux outils de gestion de ces deux éléments, tantôt au système de gestion des ressources humaines et au mode de fonctionnement des structures administratives.

Au niveau des effectifs, les mesures prises comprennent, selon les pays: (i) la limitation, la suspension voire l'arrêt du recrutement à la fonction publique; (ii) le contrôle des effectifs; (iii) l'incitation aux départs volontaires et l'admission à la retraite anticipée des agents.

Ainsi, dans le cadre de leurs politiques de maîtrise des dépenses du personnel de l'État, certains pays ont décidé de restreindre le recrutement et les promotions à la fonction publique (**Côte d'Ivoire, Sénégal, Niger**) ou de procéder à un pointage général des effectifs suivi d'un toilettage des fichiers de la fonction publique et de la solde (**Sénégal** en 1988-1989, **Niger** en 1993 et 1997, **Côte d'Ivoire** en 1993). A titre d'illustration, au **Sénégal**, les restrictions dans le recrutement de nouveaux fonctionnaires a particulièrement affecté le Ministère chargé du travail dont les effectifs totaux d'inspecteurs (48) et de contrôleurs (36) du travail du travail n'ont pas dépassé le seuil de quatre-vingt quatre (84) jusqu'en 2000. De 2001 à 2009, un recrutement certes modeste mais régulier a permis de renforcer lesdits effectifs de cent dix huit (118) nouveaux cadres dont 52 inspecteurs et 66 contrôleurs du travail. Autre exemple, au **Bénin**, les directions départementales du travail de l'Ouémé-Plateau, Atacora-Donga et Zou-Collines, entre 1990 et 2009, ont vu leurs effectifs d'inspecteurs du travail demeurés quasi-constants.

Dans la plupart des pays concernés, les mesures de maîtrise de la masse salariale ont été accompagnées d'une opération de promotion de départs volontaires d'agents de la fonction publique ou de mise en sous-traitance à des prestataires extérieurs de certaines activités comme le gardiennage et l'entretien (**Côte d'Ivoire** en 1993, **Niger** en 2002).

Encadré 2.4

Dans de nombreux pays en développement, les postes en surnombre sont si pléthoriques qu'aucune compression ne semble politiquement envisageable. Le principe des départs volontaires a donc eu davantage de succès auprès des gouvernements des pays en développement ainsi que des organisations multilatérales qui leur viennent en aide... Si les gains d'efficience qu'on peut attendre de l'opération sont grands, le risque de mal la conduire l'est tout autant. Il est malheureusement clair que le secteur public de nombreux pays en développement est accablé sous le nombre de salariés contribuant peu ou pas du tout à la production ou à la croissance. Or, toute la question est là: les indemnités de départ vont-elles inciter à partir ceux qui sont peu productifs ou leurs collègues plus rentables ?

Communication de **Martin Rama**, Banque Mondiale: in la Réforme du droit du travail en Afrique francophone: actes du séminaire par le BIT et la Banque Mondiale, 30 juin – 3 juillet 1997, Abidjan.

Le système de départ volontaire est en règle générale basé sur des primes de départ octroyées suivant des modalités préétablies. Au **Sénégal**, les primes sont fixées suivant l'âge du postulant: les agents âgés de moins de 48 ans bénéficient d'une prime de départ volontaire et ceux âgés de 48 ans et plus d'une prime de retraite anticipée; la prime de

départ est fixée à quatre ans de salaire, alors que celle relative à la retraite anticipée est modulée en fonction du nombre d'années restant à couvrir avant l'âge normal de la retraite.

Au **Bénin**, au **Mali** et au **Niger**, le montant de l'indemnité de départ varie selon la catégorie de l'agent: il est de 6,5 millions de F CFA pour la catégorie A; 4,5 millions pour la catégorie B et 3,5 millions pour les catégories C et D au **Niger**; au **Mali** il est de 4 millions pour la catégorie A et 2,5 millions pour la catégorie B.

En règle générale, le programme de départs volontaires comprend également un dispositif d'appui financier et/ou technique destiné à favoriser la réinsertion des personnes concernées.

Par exemple, au **Bénin**, au **Mali** et au **Niger**, le dispositif d'appui mis sur pied prévoit: (i) l'encadrement à travers l'information et la formation des partants sur la mise en œuvre, la gestion, le suivi et l'évaluation de leurs activités, (ii) un appui financier sous forme de garantie bancaire, d'aide aux études ou de fonds d'intervention - participation au profit des promoteurs sans ressources pour compléter leur apport personnel en vue de bénéficier d'un crédit bancaire. Au **Sénégal**, divers fonds spéciaux d'insertion et de réinsertion professionnelle ont été mis en place: (i) le Fonds spécial de réinsertion (FSR) créé en août 1986 avec pour vocation de favoriser le reclassement des personnels déflatés des Sociétés de développement rural (SDR), (ii) le Fonds national de l'emploi (FNE) créé en novembre 1987 en vue de financer les projets d'insertion et de réinsertion en faveur des diplômés de l'enseignement supérieur dans les 2 ans qui suivent leur sortie de l'université, des salariés du secteur public et privé touchés par les procédures collectives de licenciement économique dans les 3 ans qui suivent leur perte d'emploi et des agents des services de l'État cessant volontairement leurs fonctions, (iii) le Fonds spécial pour les microprojets, créé en juin 1988 et, ouvert à tous les chômeurs mais pour de petites opérations d'auto-emploi.

Malgré ces divers dispositifs incitatifs, l'engouement suscité par le départ volontaire dans la plupart des cas est resté fort modeste au regard des objectifs de réduction des effectifs prévus. Par exemple, au **Bénin**, sur un objectif de 11 000 prévus, seuls 5 552 départs ont été enregistrés sur la période d'exécution du programme (1989-1994) soit 50,5 pour cent. La pression sur les effectifs a contraint certains pays à envisager des mesures plus drastiques (jugées plus sûres) de réduction du personnel. Par exemple, la **Côte d'Ivoire** (1993) a introduit un régime de départ à la retraite de fonctionnaires après 30 ans de service; au **Niger** (1997), en plus de la condition de limite d'âge fixée à 55 ans, tout fonctionnaire justifiant de 30 ans d'ancienneté de service est admis à la retraite d'office; de même, l'âge d'admission à la retraite des agents auxiliaires de la Fonction publique a été ramené de 60 à 58 ans.

Au **Mali**, l'objectif de se séparer de 8 200 agents de l'État (1 700 fonctionnaires et 6 500 contractuels) s'est soldé, 1991-1992, par 5 023 départs.

En ce qui concerne les traitements et salaires, les mesures de réduction prises intègrent:

- la suspension de toute augmentation générale des salaires des agents de l'État (**Sénégal**, 1984);
- le blocage des incidences financières des avancements et des reclassements (**Bénin**, **Côte d'Ivoire**, **Niger**, **Togo**); par exemple au **Niger**, un comité paritaire Administration-Syndicats des fonctionnaires évaluait à près de 8 milliards de F CFA l'incidence financière des avancements et reclassements gelés entre 1999 et 2002 (soit l'équivalent de presque deux mois de salaires de l'ensemble des agents civils de la fonction publique).

- le ralentissement du rythme et du niveau de progression des salaires à travers la révision de la grille indiciaire des fonctionnaires (**Niger**, 1997);
- la réduction voire la suppression de certaines indemnités;
- l'institutionnalisation dans la fonction publique de nouvelles catégories d'agents publics peu coûteux (agents contractuels au **Burkina Faso** et au **Bénin**, contractuels de l'enseignement et/ou de la santé au **Mali**, au **Niger**, au **Sénégal** et au **Togo**) pour occuper des emplois jusque-là permanents. Pratiquement tous les pays couverts par la présente étude ont mis en place un cadre juridique spécifique destiné à régir les agents contractuels: il s'agit du décret n° 2005-108 du 9 mars 2005 pour le Bénin, de la loi n° 019-2005/AN portant modification de la loi n° 013/98/AN du 28 avril 1998 pour le Burkina Faso, du décret n°05-434/P-RM du 13 octobre 2005 pour le Mali, du décret n°2003-234/PRN du 26 septembre 2003 et du décret n° 2005-108 du 22 avril 2005 pour le Niger et du décret n°99-908 du 13 septembre 1999 en ce qui concerne le Sénégal. Outre le statut d'agents contractuels, la singularité de ce personnel est que, dans les mêmes conditions de qualification et de travail, il perçoit une rémunération inférieure à celle dont bénéficient les agents permanents.

Dans une précédente étude¹¹, il est ressorti que plus de 61 pour cent des recrutements effectués dans la fonction publique au **Bénin** entre 1997 et 2005 sont constitués d'agents contractuels; de 1996 à 2002, la proportion de cette catégorie de personnel est passée de 9,6 pour cent en 1996 à plus de 23 pour cent des effectifs de la fonction publique au **Mali**. Au **Niger**, on estime que près de 70 pour cent des enseignants «craie en main» sont des contractuels.

D'autres réformes mises en œuvre ont trait à la rationalisation de la législation et de la réglementation statutaires ainsi qu'à la modernisation des outils de gestion courante du personnel à travers notamment la mise en place d'un fichier intégré Solde/fonction publique de gestion du personnel (**Burkina Faso, Niger, Mali, Sénégal, Togo**) et l'élaboration de cadres organiques des services (**Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal**.) en vue d'assurer une plus grande adéquation des profils des agents aux postes de travail et une meilleure maîtrise des effectifs.

En conclusion, il convient de noter que dans la plupart des pays étudiés, les mesures de réforme de la Fonction publique se sont davantage focalisées sur le cadre légal et statutaire de la gestion du personnel, l'automatisation de la gestion et le contrôle du poids de la masse salariale, reléguant ainsi au dernier plan le problème de renforcement des capacités des agents publics, en termes d'amélioration de leur professionnalisme, mais aussi de conscience professionnelle et de motivation.

Le **Burkina Faso** semble toutefois faire l'exception avec la mise en œuvre d'actions de formation/perfectionnement aux méthodes modernes de gestion; la définition de normes et de valeurs éthiques à respecter; la mise en place d'un système de notation/évaluation et de mécanismes de promotion et de rémunération basés sur le mérite et les performances.

Le gouvernement du **Niger** a, lui aussi, adopté en avril 2007 un nouveau statut général de la fonction publique qui consacre l'avancement au mérite, mais il est trop tôt pour constater un réel impact imputable à de telles réformes.

¹¹ M. Oumarou, le dialogue social dans l'administration publique des pays Membres de l'UEMOA, BIT, 2007

Comme on peut le constater, l'ensemble des pays de la zone UEMOA mènent des actions de réforme administrative depuis de nombreuses années, avec des objectifs divers. L'on sait que toutes ces réformes n'ont pas produit les résultats escomptés. Il est alors important de s'interroger sur leur efficacité en tant que stratégies idoines, conçues justement pour résoudre les principaux problèmes auxquels elles se sont attaquées.

III. Analyse de l'impact des réformes de la Fonction Publique

La finalité des réformes conduites est de permettre un changement à tous points de vue positif aussi bien pour l'État que pour les autres agents économiques et, d'une manière générale, pour l'ensemble de la population. Force est de constater que si certaines réformes ont eu des conséquences heureuses, d'autres par contre ont eu un impact négatif. Et on peut, globalement, apprécier ces conséquences à quatre niveaux: sur le plan économique, sur les finances publiques, au niveau social et sur le fonctionnement et l'efficacité de l'Administration.

1. Impact économique

Dans tous les pays couverts, les réformes administratives mises en œuvre ces dernières années s'inscrivent dans une perspective de relance de l'économie, généralement dans le cadre de programmes appuyés par les institutions financières internationales. L'un des objectifs poursuivis à travers la mise en œuvre de ces réformes, concomitamment avec d'autres actions, est de rétablir les équilibres macroéconomiques et de favoriser la croissance économique au niveau des États concernés.

Une évaluation de la performance économique des États de l'UEMOA sur la période 2001 à 2008, dans le cadre du suivi multilatéral de l'Union, fait ressortir la situation suivante au niveau des trois principaux indicateurs macroéconomiques:

Tableau 3.1. Indicateurs économiques de l'UEMOA

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB réel, taux de croissance	3,8	1,3	3,9	3,1	4,2	3,0	3,7	3,9
Taux d'inflation	4,0	2,9	1,2	0,6	4,3	2,3	2,4	7,6
Solde global hors dons en % du PIB nominal	- 3,2	- 4,0	- 4,4	- 4,8	- 5,4	- 5,2	- 5,1	- 5,6
Balance courante hors dons en % du PIB nominal	- 6,2	- 2,8	- 5,4	- 5,7	- 7,2	- 5,4	- 7,8	- 4,0

L'on peut retenir de ce tableau que l'activité économique au sein des pays concernés a connu ces huit dernières années, une croissance positive, soit pour 2008: 5,3 au Bénin, 4,5 au Burkina Faso, 2,9 en Côte d'Ivoire, 3,1 en Guinée Bissau, 4,7 au Mali, 5,9 au Niger, 3,9 au Sénégal, 0,8 au Togo.

Il est évidemment difficile d'établir de liens directs entre les réformes administratives menées et les performances économiques enregistrées. Il est cependant indéniable que sans ces mesures, la conclusion de nombreux programmes et la mobilisation auprès des partenaires des précieux appuis financiers (accords de crédits, aides budgétaires, allègement et/ou effacement de la dette, etc.) ayant permis la mise en œuvre de ces programmes auraient été nettement plus ardues, et l'environnement économique général aurait été nettement moins favorable à la croissance.

De même, l'expansion démesurée et incontrôlée de l'appareil administratif et des charges salariales aurait sans doute eu aujourd'hui un impact désastreux sur le budget et sur les autres agrégats, si les tendances observées au début des années 80 n'avaient pas été ralenties.

Il convient cependant de remarquer que même positive, la croissance économique enregistrée est demeurée, certaines années et, dans certains pays, inférieure au taux moyen d'inflation; pour 2008 on a respectivement: 5,3 contre 8,1 au Bénin; 4,5 contre 10,8 au Burkina Faso; 2,9 contre 6,5 en Côte d'Ivoire; 3,1 contre 10,6 en Guinée-Bissau; 4,7 contre 9,6 au Mali; 5,9 contre 11,1 au Niger; 3,9 contre 6,3 au Sénégal; 0,8 contre 8,4 au Togo.

Si, à une évolution défavorable du coût de la vie s'ajoute celle, tout aussi importante, de l'effectif de la population dans la plupart des pays considérés, nous sommes portés à croire que le degré de satisfaction de la demande sociale et conséquemment, l'impact positif légitimement attendu du fruit de la croissance économique sont, dans les faits, davantage amoindris.

2. Impact sur les finances publiques

Dans le contexte économique des pays de la zone UEMOA, on ne saurait ignorer les contraintes que la baisse des ressources financières et la hausse des coûts de l'appareil administratif font peser sur le budget; c'est pourquoi, dans tous ces pays, les questions de réformes sont restées intimement liées aux préoccupations budgétaires. En effet, comme il a été rappelé précédemment, la plupart des mesures de restructuration ou de redimensionnement de l'appareil administratif tout comme celles entrant dans le cadre de la réforme de la Fonction publique, visent à réduire les coûts de fonctionnement de l'administration et à limiter la masse salariale en vue de les contenir à un niveau compatible avec celui des ressources financières disponibles.

La question est alors de savoir si les réformes mises en œuvre ont permis de réaliser les économies escomptées, dans des proportions suffisantes pour permettre à la fois le rétablissement de l'équilibre financier et une allocation plus substantielle de ressources publiques en faveur de l'investissement, en particulier dans les secteurs prioritaires.

Dans le cadre de la présente étude, il s'agira d'apprécier l'impact des actions de réformes mises en œuvre sur le triple plan du niveau global de la masse salariale au regard de l'objectif fixé, de l'équilibre des finances publiques et de la structure des dépenses publiques.

Niveau global de la masse salariale

Rappelons qu'au-delà du montant maximum habituellement fixé dans le cadre des programmes conclus avec les institutions financières internationales, le Pacte de convergence de l'UEMOA assigne aux États Membres de l'Union l'atteinte d'un objectif en matière de masse salariale, à savoir un montant ne dépassant pas 35 pour cent des recettes fiscales à l'horizon 2008.

Ainsi, parlant des économies générées par les mesures de réformes mises en œuvre ici et là en Afrique dans le domaine de la Fonction publique, Mamadou Dia (Banque mondiale) relève que:

Encadré 3.1

Huit pays sur un échantillon de quinze ayant réalisé une réduction d'effectifs, ont enregistré des augmentations de la masse salariale (Sénégal); même parmi ceux qui ont enregistré une réduction de la masse salariale, les indemnités de licenciement ont généralement substantiellement grevé le budget, souvent excédant ou égalant les économies à court terme obtenues grâce à la réduction des effectifs (le Ghana).

Mamadou Dia, Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la Fonction publique en Afrique au sud du Sahara, Banque mondiale, 1993.

L'exemple ci-après du **Niger**, se rapportant à une nouvelle réglementation ramenant la limite d'âge des agents auxiliaires de la Fonction publique à 58 ans au lieu de 60 ans, n'est pas loin d'illustrer le constat fait par Mamadou Dia. En effet, suite à l'admission «avant terme» à la retraite desdits auxiliaires de la Fonction publique, il a fallu prévoir le versement anticipé au profit des agents concernés, des cotisations sociales au titre de la période restante pour leur permettre de jouir d'une pension vieillesse. Finalement, l'incidence financière effective de la mesure s'est avérée assez limitée, comme le montre le tableau suivant:

Tableau 3.2. Economies générées par le départ anticipé à la retraite d'agents auxiliaires

Age	58 ans	59 ans	Total
Pension due	102 084 496 F	33 703 264 F	135 787 760 F
Cotisations versées	47 096 362 F	14 245 463 F	61 341 825 F
Allocation vieillesse	11 829 054 F	2 435 557 F	14 264 611 F
Total charges			211 394 196 F
Masse salariale			360 834 264 F
Economies générées			149 440 068 F

Pour ce qui est de l'efficacité des mesures prises, en l'occurrence leur contribution dans l'atteinte de l'objectif de masse salariale fixé dans le cadre du Pacte de convergence de l'Union, le tableau qui suit indique que malgré la diversité et souvent les impacts négatifs des mesures d'austérité prises, la maîtrise de ce poste de dépenses constitue toujours un défi majeur que certains États peinent encore à relever.

Tableau 3.3. Salaires et traitements en pourcentage des recettes fiscales des pays de l'UEMOA

Pays	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bénin	32	31,9	34,4	38	39,0	35,6	32,1	36,6
Burkina Faso	46,1	42,8	41,7	38,8	42,0	44,1	43,2	36,8
Côte d'Ivoire	41,4	41,6	45,3	44,0	45,0	43,2	44,3	43,7
Guinée Bissau	74,3	88,5	114,3	137,3	116,2	111,0	96,3	102,4
Mali	31,5	30,5	30,4	30,9	30,9	31,5	33,4	38,5
Niger	39,3	36,7	37,5	35,3	34,7	33,4	31,0	33,7
Sénégal	30,7	31,7	30,1	29,5	30,0	31,0	31,6	30,8
Togo	44,4	44,7	34,8	32,1	30,4	33,1	32,8	37,3
UEMOA	37,9	37,6	38,3	37,5	38,0	37,6	37,6	38,5

Source: UEMOA, annexes statistiques de la Surveillance Multilatérale de 2001 à 2008

Le nombre de pays ayant respecté ce critère était de trois en 2006 et 2007 et quatre en 2008. En définitive, l'on peut dire que les diverses mesures intervenues ne semblent pas avoir suffi pour permettre à tous les pays de la zone de parvenir à l'objectif de niveau de masse salariale souhaité.

Equilibre des finances publiques

L'examen du tableau 3.1 précité, relatif à l'évaluation des performances économiques de l'Union dans le cadre du suivi multilatéral, permet de s'apercevoir que l'exécution des opérations financières dans les huit États Membres de l'UEMOA, sur les six dernières années (2001-2006), s'est caractérisée par une aggravation des principaux soldes budgétaires. Et cette tendance, comme on le sait, est de nature à accentuer la dépendance financière des pays concernés, situation que les différentes mesures de compression des dépenses publiques visaient justement à prévenir ou à atténuer.

Sur le plan opérationnel, le déséquilibre se traduit par des tensions de trésorerie qu'illustre le niveau d'arriérés de paiement accumulés par certains États comme la **Côte d'Ivoire**, la **Guinée-Bissau**, le **Niger** et le **Togo**, alors que l'objectif d'harmonisation ne prévoit pas de constitution d'arriérés de paiement. Ainsi, en 2006, le montant des arriérés de paiement accumulés par ces quatre pays se chiffre à 333,2 milliards de francs dont 327,3 milliards au titre des arriérés de paiement extérieurs. Conséquence: dans ces pays, les revendications portant sur le règlement des arriérés de salaires et des arriérés de paiement dus aux fournisseurs sont au centre de fréquents mouvements sociaux, ces dernières années.

Les mesures d'économie prises n'ont donc pas permis aux pays concernés par la présente étude d'éviter le déséquilibre des finances publiques; cependant, il demeure évident que sans elles, l'ampleur des déficits qu'ils auraient enregistrés serait autrement plus importante.

Structure des dépenses publiques

L'on considère généralement que la part des ressources financières consacrées au fonctionnement du secteur public (dépenses de fonctionnement à proprement parler et salaires du personnel) est trop élevée pour permettre une affectation conséquente de moyens aux autres postes de dépenses jugés plus en phase avec l'objectif d'amélioration directe du bien-être général des populations, particulièrement celles vivant en milieu rural.

L'idée qui sous-tend notre analyse est que les efforts de compression du coût de fonctionnement du secteur public (en particulier, la rémunération du personnel de la Fonction publique dont l'effectif représente à peine 5 pour cent de celui de la population) doivent profiter aux dépenses d'investissement public, réputées elles, concerner l'écrasante majorité de la population et donc plus à même de favoriser l'amélioration du bien être général et la croissance. La structure des dépenses publiques doit donc refléter cet ordre de priorité dans l'affectation des ressources internes.

L'analyse de l'évolution de la part des recettes fiscales consacrées par les différents pays respectivement à la masse salariale et aux dépenses en capital (Figure 3.1) ne confirme pas toujours une tendance favorable à l'investissement. Seuls le **Sénégal** et le **Niger**, et dans une certaine mesure le **Burkina Faso** semblent allouer des ressources supplémentaires aux actions d'investissement.

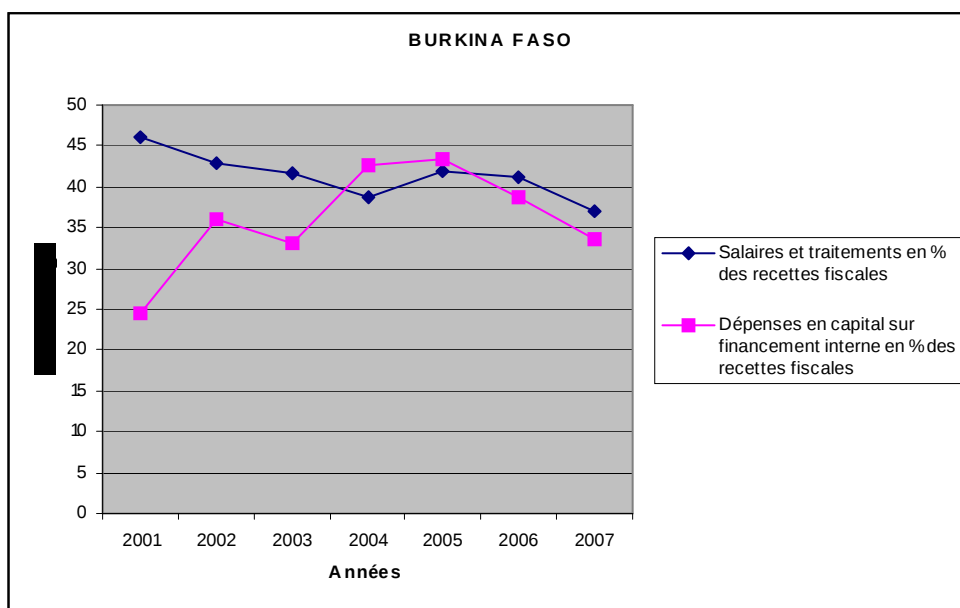
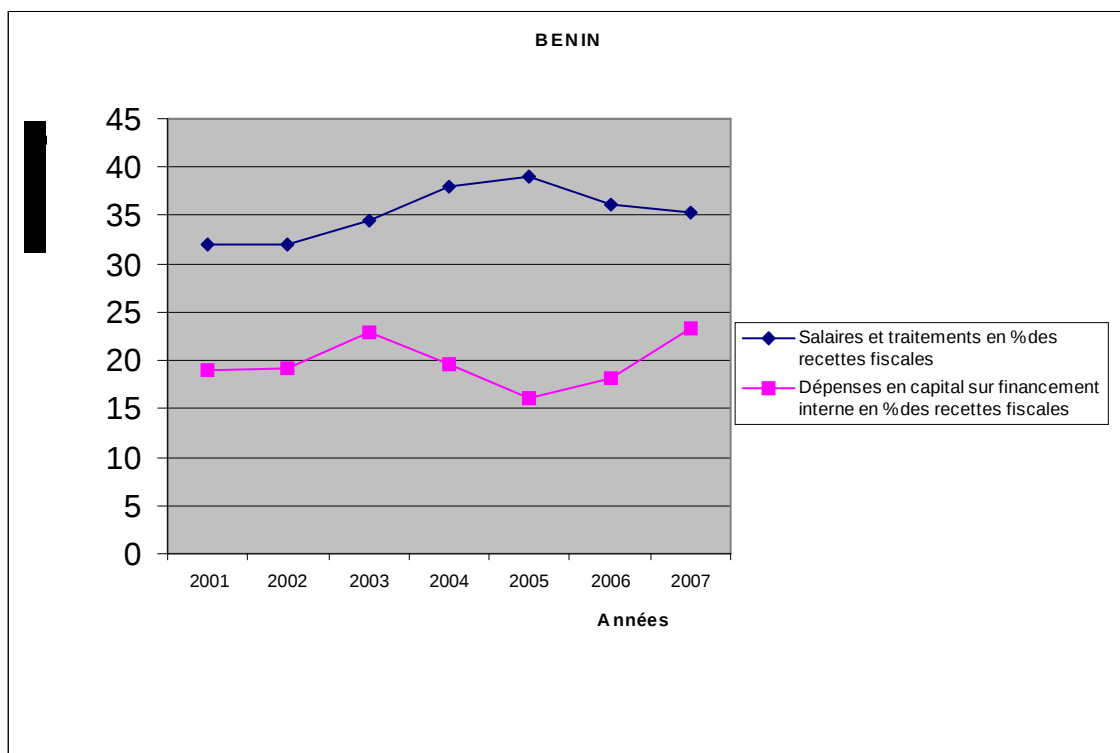
Au **Togo** également, les dépenses en capital sont en nette progression mais à un rythme encore lent au regard de la très forte pression vers la baisse exercée sur les dépenses du personnel. En **Guinée-Bissau**, la part affectée aux dépenses en capital accuse une dégradation continue. Dans les autres pays, la situation semble plutôt mitigée.

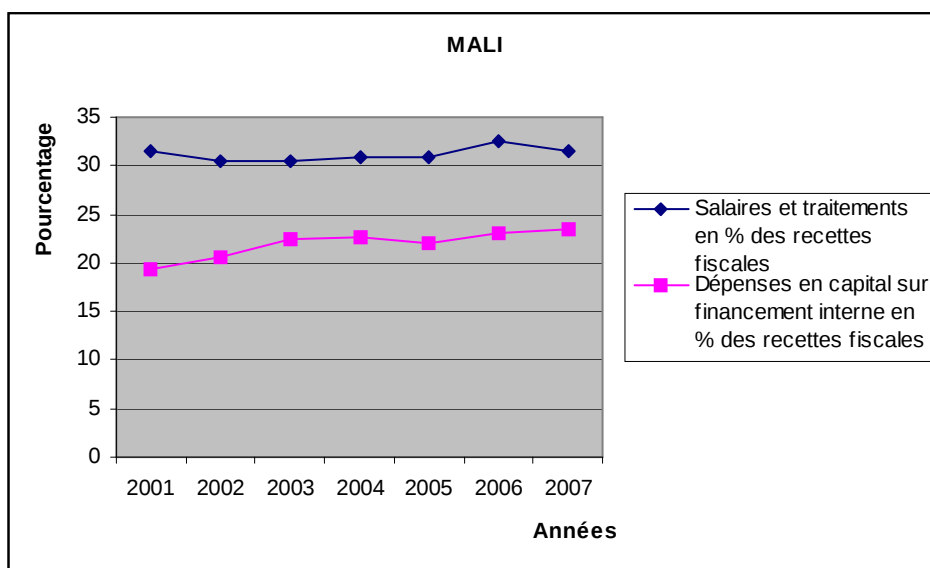
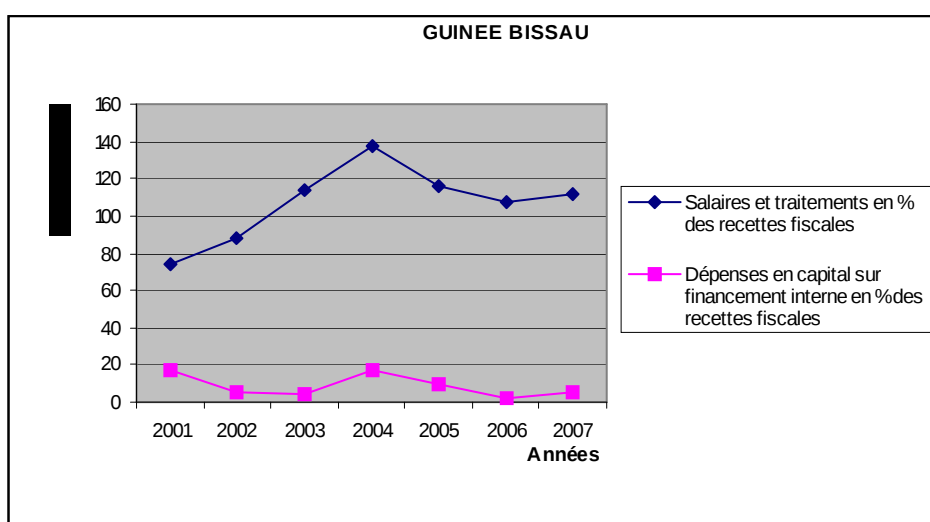
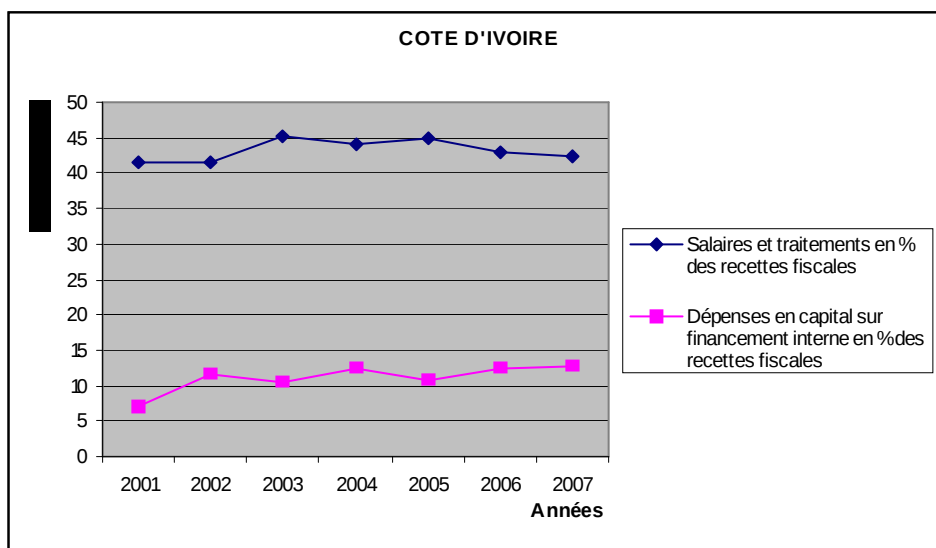
Tableau 3.4. Evolution des salaires et traitements et des dépenses en capital sur financement interne en pourcentage des recettes fiscales

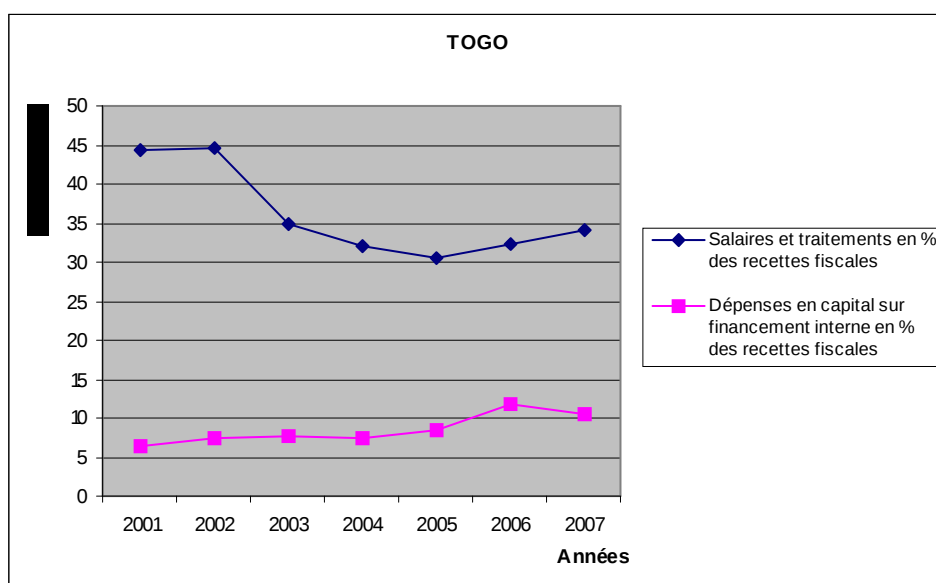
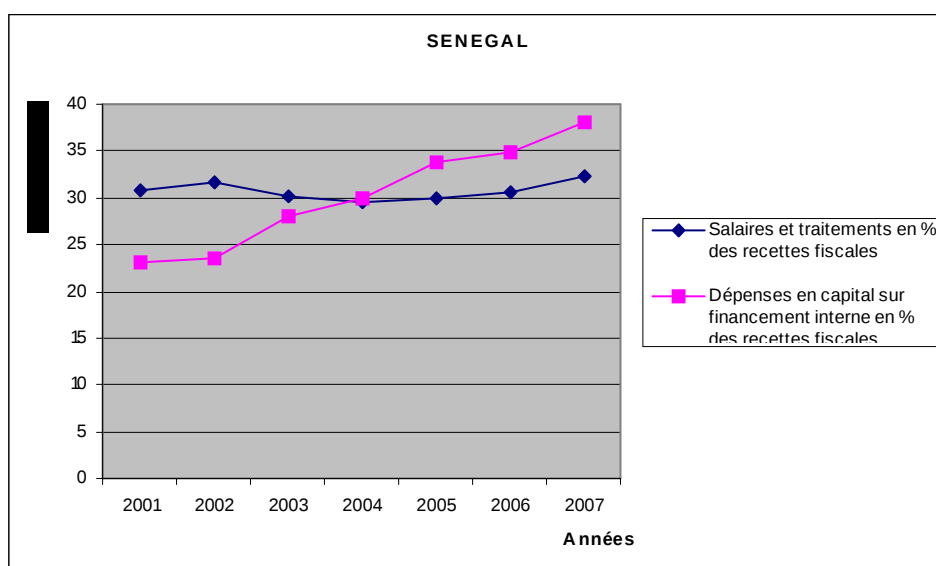
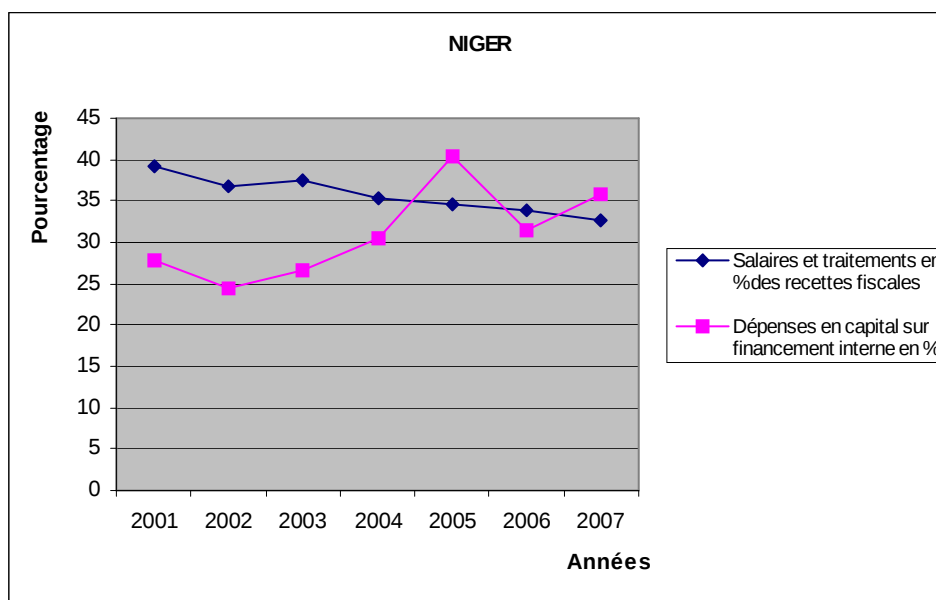
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bénin							
Salaires et traitements en % des recettes fiscales	32,0	31,9	34,4	38,0	39,1	36,1	35,2
Dépenses en capital sur financement interne en % des recettes fiscales	18,9	19,3	22,9	19,7	16,2	18,1	23,3
Burkina Faso							
Salaires et traitements en % des recettes fiscales	46,1	42,8	41,7	38,8	42,0	41,2	37,1
Dépenses en capital sur financement interne en % des recettes fiscales	24,6	36,0	33,2	42,7	43,4	38,7	33,6
Côte d'Ivoire							
Salaires et traitements en % des recettes fiscales	41,4	41,6	45,3	44,0	45,0	42,9	42,4
Dépenses en capital sur financement interne en % des recettes fiscales	7,2	11,6	10,5	12,3	10,7	12,5	12,6
Guinée Bissau							
Salaires et traitements en % des recettes fiscales	74,3	88,5	114,3	137,3	116,2	107,9	111,2
Dépenses en capital sur financement interne en % des recettes fiscales	16,7	5,8	4,2	16,9	9,3	2,6	5,3
Mali							
Salaires et traitements en % des recettes fiscales	31,5	30,5	30,4	30,9	30,9	32,5	31,5
Dépenses en capital sur financement interne en % des recettes fiscales	19,4	20,5	22,4	22,7	22,0	23,1	23,4
Niger							
Salaires et traitements en % des recettes fiscales	39,3	36,7	37,5	35,3	34,7	33,9	32,7
Dépenses en capital sur financement interne en % des recettes fiscales	27,8	24,5	26,6	30,4	40,4	31,4	35,7
Sénégal							
Salaires et traitements en % des recettes fiscales	30,7	31,7	30,1	29,5	30,0	30,6	32,2
Dépenses en capital sur financement interne en % des recettes fiscales	23,2	23,5	28,1	30,0	33,7	34,9	38,0
Togo							
Salaires et traitements en % des recettes fiscales	44,4	44,7	34,8	32,1	30,4	32,4	34,1
Dépenses en capital sur financement interne en % des recettes fiscales	6,4	7,4	7,6	7,4	8,4	11,9	10,5

Source: UEMOA, annexes statistiques de la Surveillance Multilatérale de 2001 à 2007.

Figure 3.1. Evolution des salaires et traitements et des dépenses en capital sur financement interne en pourcentage des recettes fiscales (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo)

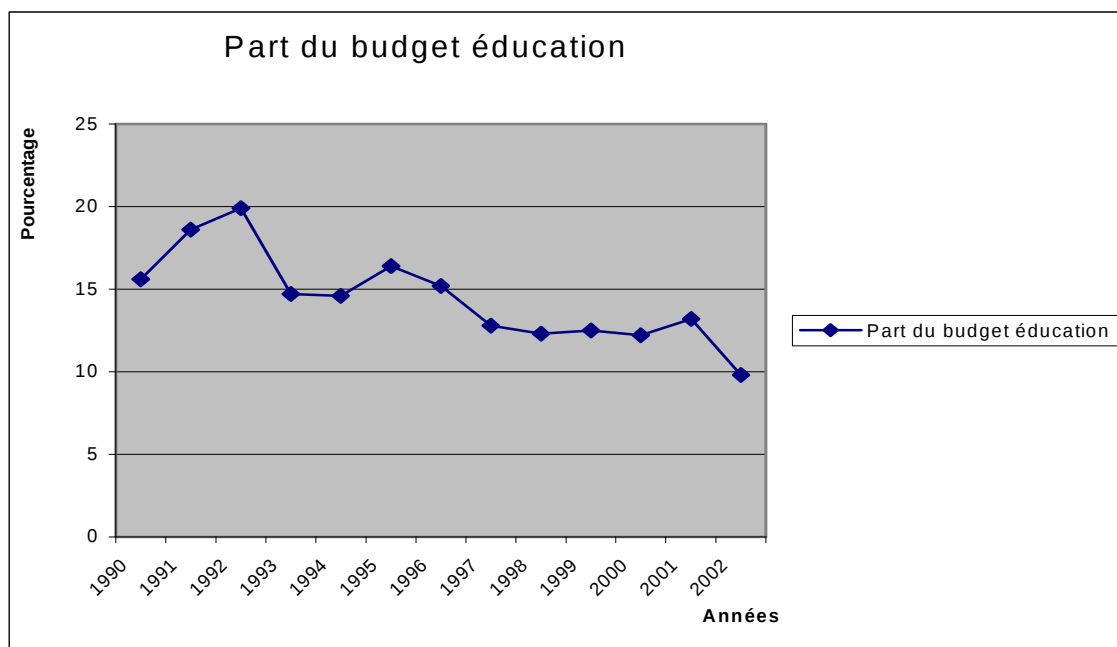






Il faut ajouter à ce constat que la part des dépenses affectées aux secteurs sociaux prioritaires (éducation et santé) ne s'est pas non plus améliorée dans certains pays, comme l'illustre l'exemple ci-après du **Niger**, et ce, malgré l'importance des réformes mises en œuvre et la demande sociale qui croît rapidement:

Figure 3.2. Evolution du budget du MEN dans le budget général de l'État de 1990 à 2002 en pourcentage



Source: annuaire statistiques 2001-2002 (Niger, 2002)

Encadré 3.2

Niger: Même si la fécondité décroissait de 7,5 à 3 enfants par femme d'ici à 2050, la pression de la demande en matière de scolarisation ne s'atténuerait pas avant l'année 2020... Il faut donc s'attendre dans tous les cas de figure à un doublement du nombre d'enfants à scolariser dans le primaire d'ici 2020. Pour faire face à cette augmentation, des efforts importants sont nécessaires en termes de construction d'infrastructures scolaires, d'achat de matériels didactiques et de recrutement d'enseignants, faute de quoi les intervenants dans le secteur de l'éducation doivent s'attendre à une dégradation des conditions d'encadrement.

Banque mondiale: Nourrir, éduquer et soigner tous les Nigériens: la démographie en perspective, mars 2004, p. 45).

Les secteurs de la santé et du développement rural ne sont pas plus sécurisés:

Tableau 3.5. Indicateurs des secteurs prioritaires

Secteurs	2002	2003	2004	2005
Santé	11,1 %	13,8 %	6,8 %	6,8 %
Développement rural	16,0 %	14,6 %	21,0 %	14,4 %

Source: Niger, MEF-DGB, travaux du cadrage macroéconomique, 2006.

Le cri d'alarme lancé dans l'encadré ci-dessus concernant l'enseignement est tout aussi valable pour le secteur de la santé, du développement rural et pour les autres secteurs d'activités socioéconomiques.

3. Impact social

L'impact social des différentes réformes se manifeste sur un triple plan: au niveau de l'emploi, sur la qualité de vie au regard du niveau de revenus et enfin sur le plan de la productivité du travail en rapport aux conditions de travail.

3.1. Impact sur l'emploi

Les mesures de réformes mises en œuvre touchant à la taille de l'administration publique et aux dépenses du personnel ont eu des conséquences non seulement sur les effectifs mais aussi sur la structure de la main d'œuvre employée.

Au niveau des effectifs

D'abord, l'abandon de l'intégration systématique des jeunes diplômés, le gel des recrutements et les diverses mesures d'incitations aux départs de la Fonction publique (départs volontaires, retraite anticipée, départs négociés) ont entraîné une diminution à la fois des effectifs du secteur public et de la part qu'occupe ce secteur dans l'emploi au plan national. Au **Bénin**, par exemple, les statistiques du ministère de la Fonction publique révèlent que les différentes mesures de maîtrise de la masse salariale (gel des recrutements et départs volontaires) donnent aujourd'hui une fonction publique vieillissante avec des projections indiquant que 80 pour cent des fonctionnaires de la catégorie A d'aujourd'hui auront fait valoir leur droit à la retraite en 2016. Autre phénomène induit par le gel des recrutements, c'est une pyramide inversée des effectifs qui sont composés à 70 pour cent des agents des catégories A et B. Le vieillissement de la fonction publique et la pyramide des effectifs donnent une masse salariale forte, autrement dit, produisent un effet contraire à celui qui était recherché par les mesures de réformes.

Tableau 3.6. Répartition des Agents Permanents de l'État par groupe d'âge et catégorie

AGES	CATEGORIES					AUTRES	TOTAL	Pourcentage
	A	B	C	D	E			
Moins de 20 ans	0	0	03	1	0	16	20	0,06
De 20 à 24 ans	14	60	72	21	0	154	321	1,00
De 25 à 29 ans	175	264	316	87	13	211	1066	3,33
De 30 à 34 ans	311	673	667	199	27	166	2043	6,38
De 35 à 39 ans	456	679	736	245	38	133	2287	7,14
De 40 à 44 ans	948	4100	940	412	83	98	6581	20,56
De 45 à 49 ans	2948	5988	1162	728	171	45	11042	34,49
De 50 à 54 ans	2583	2279	692	901	330	15	6800	21,24
55 ans et plus	355	304	150	243	82	13	1147	3,58
Non Précisés	209	127	99	147	114	12	708	2,22
TOTAL	7999	14474	4837	2984	858	863	32.015	100

Source: MFPTRA du Bénin, Tableau de bord sur les Agents de l'État, Mars 2006.

Tableau 3.7. Répartition des Agents Permanents de l'État par ancienneté et par catégorie

ANNEES DE SERVICE	CATEGORIES					AUTRES	TOTAL	Pourcentage
	A	B	C	D	E			
Moins de 0 à 5 ans	774	938	1458	303	25	664	4162	13,00
De 5 à 9 ans	737	929	507	309	53	57	2592	8,10
De 10 à 14 ans	175	180	146	85	31	0	619	1,93
De 15 à 19 ans	631	1441	261	100	43	44	2520	7,87
De 20 à 24 ans	4007	7812	1310	826	294	43	14292	44,64
De 25 à 29 ans	1048	2882	978	1094	355	10	6367	19,89
30 ^{ème} année	223	213	122	185	53	4	800	2,50
Non précisés	404	79	55	82	4	39	663	2,07
TOTAL	7999	14474	4837	2984	858	863	32.015	100

Source: MFPTRA du Bénin, Tableau de bord sur les Agents de l'État, Mars 2006

Considéré jadis comme le principal pourvoyeur d'emplois, le secteur public offre aujourd'hui très peu de débouchés, situation qui accentue la pression exercée sur les autres secteurs.

Les nouvelles générations vont au devant de sévères désillusions qui, si elles ne sont pas corrigées, sont porteuses de tensions sociales majeures. Ces ajustements doivent prendre deux directions. D'une part, il convient de faire comprendre aux jeunes que le salariat n'est pas l'horizon indépassable d'une trajectoire professionnelle réussie, et que le lien entre formation universitaire et emploi public est définitivement révolu. De ce point de vue, l'école devrait les préparer à envisager l'éventualité de se mettre à leur compte, en orientant plus le cursus vers la formation professionnelle, afin qu'ils puissent le faire dans les meilleures conditions possibles. D'autre part, il est nécessaire de remettre en cause le mode actuel de gestion des emplois formels, plus particulièrement dans le secteur public dont les jeunes sont injustement exclus par la politique indifférenciée de gel des embauches. Un mode plus équitable de partage de ce type d'emplois doit être promu, en favorisant par exemple les départs volontaires ou les retraites anticipées au profit des jeunes générations plus diplômées et motivées.

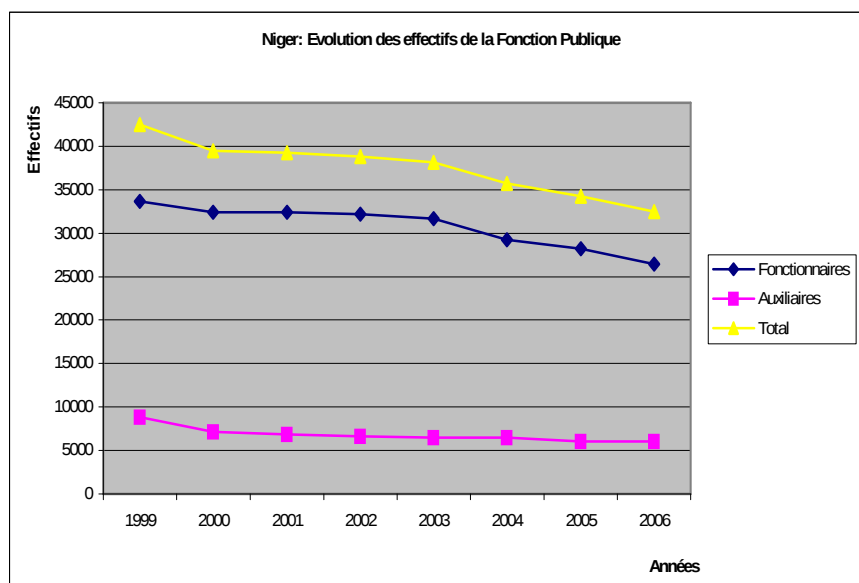
Tableau 3.8. Type d'emplois désirés par les jeunes

Secteurs	Emplois désirés	Emplois créés 2001 - 2002
Administration publique	22,4	3,0
Entreprises publiques	4,8	0,8
Secteur privé formel	24,4	14,5
Secteur privé informel	48,4	81,7

Source: Extrait de "L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans les principales agglomérations de sept États Membres de l'UEMOA – principaux résultats de la phase 1 de l'enquête 1-2-3-4 de 2001-2002", p. 50).

En outre, l'effet conjugué des différentes mesures s'est traduit par un fléchissement du rythme d'accroissement des effectifs du secteur public au niveau de tous les pays.

Figure 3.3. Evolution des effectifs de la Fonction publique du Niger



Au rang des facteurs expliquant cette régression des effectifs, il convient de mentionner l'impact négatif des départs volontaires et des retraites anticipées. Par exemple, au **Sénégal**, le programme de départs volontaires a entraîné le départ de 4 300 agents pour la seule période allant de janvier 1990 au 30 juin 1992; en **Côte d'Ivoire**, une étude réalisée sur les plans de dotation en effectifs des différents ministères et organismes publics mettait en évidence un sureffectif global chiffré à 25 pour cent au moment du lancement du programme; au **Niger**, c'est un effectif de 1321 agents toutes catégories confondues, qui ont été admis au départ volontaire sur la période de mise en œuvre du programme (1988 à 2002) et 4 436 autres admis à la retraite anticipée entre 2002 et 2006.

Sur la structure de l'emploi au sein de la Fonction publique

Les mesures prises ont contribué à modifier la structure des effectifs et de l'emploi au sein de la Fonction publique.

Ainsi, dans la plupart des pays, les départs volontaires et les mises à la retraite anticipée ont surtout affecté les secteurs considérés comme prioritaires. Par exemple, au **Mali**, les personnels des secteurs de l'éducation, de la santé et du développement rural représentent 73 pour cent de l'effectif des partants volontaires. Au **Niger**, 70,4 pour cent des admissions à la retraite ont concerné les secteurs de l'éducation (61 pour cent) et de la santé (9,5 pour cent).

Par ailleurs, on assiste de plus en plus à un mouvement de «dé-fonctionnarisation» de l'emploi au sein de la Fonction publique en raison du recours de plus en plus important à de nouvelles catégories d'agents publics, recrutés sur contrat: Contractuels de l'éducation (**Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal**), Contractuels de la santé (**Niger**), Appelés du Service civique national et agents de santé communautaires (**Niger**). Par exemple, au **Bénin**, 61,4 pour cent des recrutements effectués à la Fonction publique entre 1997 et 2005 concernent des agents contractuels; au **Mali**, la part des agents contractuels dans l'effectif de la Fonction publique est passé de 9,6 pour cent en 1996 à 22,4 pour cent en 2002.

Au **Niger**, alors que les effectifs du personnel permanent de l'enseignement et de la santé diminuent (respectivement de 13,8 et 7 pour cent entre 1999 et 2006) près de 70 pour cent des enseignants exerçant effectivement la fonction sont à l'heure actuelle, des agents contractuels. Si les tendances actuelles se poursuivent, les fonctions essentielles de

conception et d'encadrement risquent de souffrir, dans tous les pays concernés, d'un manque crucial de personnel permanent, expérimenté.

Ce changement d'attitude par rapport au type d'emploi remet en cause progressivement mais sûrement le principe sacro-saint de permanence et de stabilité de l'emploi sur lequel sont jusque-là conçues les fonctions publiques de carrière héritées de la colonisation par les pays africains francophones; mieux, cette tendance semble constituer aujourd'hui une option fortement prise par les gouvernements, en tant que stratégies «imparables», sans lesquelles, estiment-ils, l'atteinte des objectifs de certaines politiques sectorielles (objectifs du millénaire pour le développement, réduction de la pauvreté, éducation pour tous), sera purement et simplement compromise.

Tableau 3.9. Niger, extrait des objectifs de développement pour le millénaire

Objectifs		Situation de référence		Indicateurs attendus		
		Année	Valeur	2005	2010	2015
Développement social	Taux brut de scolarisation en primaire	2000	37,3	48	65	84
	Taux brut de scolarisation des filles	2000	29,6	42	66	84
	Taux d'encadrement en primaire	2000	43,0	45	49	50
	Ratio parité/genre	2000	39,5	45	50	50
	Taux d'alphabétisation des adultes	2000	19,9	28	38	44
	Dépenses d'éducation en % du PIB	2000	3,4	4	5	6

Source: Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté, Niger, 2002

3.2. Impact sur les revenus salariaux et sur la qualité de la vie

La régression du salaire minimum consécutive à la mise en œuvre de certaines mesures d'économie (blocage des avancements et des reclassements, gel des salaires, réduction d'indemnités, réduction du salaire de base) est souvent assez élevée. Par exemple au Sénégal, on estimait à environ 20 pour cent le niveau de diminution due aux mesures intervenues entre 1980 et 1989; au Niger, la révision de la grille indiciaire opérée en 1997 s'est traduite par un abattement du salaire de base variant entre 12 et 30 pour cent selon les catégories de fonctionnaires.

En outre, au niveau de tous les pays, la réduction du niveau de salaires s'est accompagnée d'une évolution défavorable du taux d'inflation, accentuant ainsi la détérioration du pouvoir d'achat des agents publics.

A la diminution de la valeur réelle du salaire qui en a résulté, se sont ajoutés, dans la plupart des pays, une baisse des dépenses publiques dans les secteurs sociaux notamment l'éducation et la santé, et l'impact négatif de la fin de la gratuité de certains services publics à la faveur des politiques de recouvrement de coûts nouvellement introduites dans les mœurs de nombreuses administrations publiques.

En d'autres termes, les agents publics et d'une manière générale, l'ensemble de la population, sont amenés à faire face à des charges supplémentaires avec des moyens plus réduits.

La conjugaison de tous ces facteurs restreint les possibilités d'accès aux services publics et contribue à dégrader la qualité de la vie des agents de l'État et de leurs familles.

3.3. Impact sur les conditions de travail et sur la productivité du travail

Dans leurs stratégies de réduction du coût du fonctionnement du secteur public, la plupart des pays ont agi sur les facteurs d'accroissement des dépenses du personnel (grille salariale, indemnités, conditions de départ en formation, conditions et modalités d'avancement, etc.), sous-estimant ainsi l'importance de la corrélation entre les conditions de travail, la motivation et la productivité. Ce faisant, c'est aux principes de base même sous-tendant la motivation du personnel dans toute organisation, que ces réformes se sont progressivement attaquées.

En effet, il est reconnu que l'existence d'une atmosphère de confiance entre l'État et son personnel est un déterminant essentiel de la motivation. L'on constate malheureusement, que la mise en œuvre conjuguée et répétitive de diverses mesures d'économies (réduction des salaires, pointages et contrôles des effectifs, départs volontaires, retraites d'office) et le désarroi que cela a installé au sein du personnel, ont fini par créer un sentiment de culpabilité voire d'inutilité chez la plupart des agents publics, qui se considèrent alors comme étant la source principale des difficultés financières auxquelles l'État se trouve confronté.

A cette situation s'ajoutent les conséquences du processus de contractualisation de certains emplois publics (enseignement et santé) qui, rompant fondamentalement avec la tradition de sécurité qui caractérise l'emploi dans la Fonction publique, renforce la dynamique de précarisation de celui-ci. Ainsi, à la différence des fonctionnaires titulaires embauchés pratiquement «à vie», les agents contractuels sont recrutés sur contrat, pour une période renouvelable sous certaines conditions. Par exemple, au **Niger**, le renouvellement du contrat de travail des enseignants contractuels est subordonné à la présentation à l'employeur d'un rapport motivé du Chef d'établissement, approuvé par le Conseil de gestion de l'école et contresigné par l'Inspecteur (article 20 du décret n° 234-2003 fixant les règles applicables aux enseignants contractuels). Le même texte ajoute que l'agent concerné doit avoir servi à l'entière satisfaction de l'employeur après admission à un examen pédagogique organisé à cet effet.

Le caractère aléatoire du renouvellement du contrat de travail, l'absence d'une perspective claire de carrière pour certains et le besoin de sécurité pour d'autres, amènent de plus en plus les agents de l'État à vouloir se créer d'autres occupations à travers l'exercice parallèle, quelquefois pendant les heures de service, d'activités privées (enseignement à domicile, vacation dans des formations sanitaires privées, animation des ONG et associations, petit commerce, etc.), pratiques contraires aux principes fondamentaux de dévouement et de continuité qui caractérisent normalement l'agent et le service publics.

Encadré 3.3

Le phénomène des cours de répétition, l'autre source des inégalités scolaires

Selon une étude sur les cours particuliers en 2005, communément appelés «cours de maisons», les enquêtés ont en majorité affirmé que les élèves bénéficiaires des cours supplémentaires réussissent mieux que les autres et que ces cours sont sollicités pour pallier les insuffisances des cours officiels souvent perturbés par les grèves et essentiellement dispensés par les contractuels qui n'ont pas pour la plupart, la formation requise. Les élèves bénéficiaires sont en majorité issus des familles économiquement et socialement favorisées. Les cours de répétition organisés par les enseignants à l'endroit de leurs propres élèves peuvent devenir une sorte de chantage car ceux réserveraient à ces cours l'enseignement des thèmes les plus importants; dans les pires des cas, certains répétiteurs organiseraient des fuites en faveur des enfants qui leur sont confiés afin de garder leur clientèle.

Source: Extrait d'un article de TAMSOU DIMA Adam : «La Voix du Travailleur» CDTN, Bulletin n° 17 du 1^{er} mai 2007, p.12.

D'autres agents n'hésitent plus à démissionner de la Fonction publique; nombreux sont aussi les diplômés nouvellement arrivés sur le marché du travail qui évitent d'intégrer la Fonction publique, privant ainsi cette institution de chance de se doter de cadres techniquement compétents car mieux formés. La Fonction publique cesse ainsi de constituer la référence qu'elle était dans le parcours professionnel de nombreuses personnes.

Avec toutes les incertitudes qui caractérisent l'emploi public, le personnel ne peut se sentir en confiance et donner le meilleur de lui-même dans l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées.

Par ailleurs, certaines réformes instituent une discrimination en matière de rémunération et de promotion du personnel et contribuent à rompre l'égalité entre les agents publics.

Tableau 3.10. Grille de rémunération des enseignants permanents et agents contractuels de l'enseignement au Niger

Éléments de rémunération	Enseignants fonctionnaires		Enseignements contractuels	
	Instituteurs adjoints	Instituteurs	Instituteurs adjoints	Instituteurs
Salaire de base	48 133 F	63 650 F	40 000 F	45 000 F
Prime de sujétion	7 000 F	11 000 F		
Prime de fonctions	5 000 F	8 000 F		
Indemnité de logement	10 000 F	15 000 F		
Prime de responsabilité (Directeur d'école)	16 000 F	16 000 F		
Indemnité de service intérieur	10 000 F	10 000 F		
Indemnité de zone désertique	9 000 F	9 000 F		

Des salaires trop bas et l'inégalité dans la politique de rémunération émoussent la motivation du personnel, et, conséquemment, affaiblissent les capacités de l'Administration à retenir les agents à leurs postes. Ces facteurs influent aussi négativement sur le dévouement de ceux qui y restent dans l'accomplissement de leurs missions et empêchent l'accumulation par ces derniers, de l'expérience professionnelle nécessaire à l'amélioration de leurs performances.

Enfin, les conditions jugées non motivantes en matière d'emploi et de rémunération sont à la base de fréquents conflits sociaux entre l'État et ses employés, ces derniers cherchant par tous les moyens, à remettre en cause les règles de gestion établies. Par exemple, au **Niger**, les enseignants contractuels observent depuis plus de trois mois, des grèves générales répétitives, à l'appui de revendications portant sur le relèvement du niveau de leur pécule, l'adoption d'un plan de carrière et la régularisation de leur affiliation au régime de sécurité sociale; ces mouvements sociaux contribuent à fragiliser encore davantage, un système éducatif dont la qualité est de plus en plus décriée.

Parties intégrantes des différents programmes de réformes économiques et financières mis en œuvre par les gouvernements avec l'appui des institutions financières internationales, ces mesures de réforme ont, dans la plupart des pays, rarement rencontré l'adhésion des partenaires sociaux. En fait, comme déjà souligné dans une précédente

étude¹², le processus de leur détermination laisse très peu de place à la négociation collective. Par exemple, le type de contrat liant l'agent contractuel à l'État est un contrat d'adhésion qui définit à l'avance le niveau de classification catégorielle, le salaire ainsi que les droits et les obligations reconnus, sans une véritable participation de l'agent contractuel à la détermination des conditions de son emploi.

3.4. Impact sur le fonctionnement et l'efficacité de l'Administration

Dans tous les pays couverts par la présente étude, l'augmentation de la population et la nécessité d'améliorer de manière continue le niveau de vie de celle-ci, font croître les besoins.

Malheureusement, dans la plupart des pays, les réformes mises en œuvre (désengagement de l'État, suppression de certains services, réduction des effectifs, modestie des dotations budgétaires) ont accentué le déséquilibre existant entre la demande et l'offre de plus en plus réduite de services assurés par l'État. Le tableau ci-dessous est illustratif des choix budgétaires opérés au **Burkina Faso**, choix qui privilégient, par exemple, plus la stabilisation des équilibres macroéconomiques (16,7 et 12,7 sur les deux périodes considérées) que l'emploi (0,4 et 0,5).

Tableau 3.11. Dotations budgétaires par secteur de développement entre 1996 et 2007 (en pourcentage)

Secteurs	1996-2003	2004-2007
Santé, éducation, action sociale	21,8	24,3
Agriculture, élevage, hydraulique	14,2	14,2
Economie et finances	16,7	12,7
Infrastructures, transport et habitat	10,5	11,9
Promotion du secteur privé	2,7	4,2
Travail, Emploi, Jeunesse	0,4	0,5
Ensemble des autres administrations	33,8	32,3
Total	100,0	100,0

Source: Be-Employed, Remettre n° 10-avril 2009.

En outre, comme nous l'avons déjà souligné, l'évolution négative du taux d'inflation diminue le pouvoir d'achat et, conséquemment, réduit la capacité contributive des populations. Il résulte de toutes ces situations, un accroissement certain des besoins non satisfaits, ce qui contribue à rendre encore plus négative l'opinion que les citoyens se font de l'État et de son administration.

Par ailleurs, à la diminution quantitative, il convient d'ajouter une détérioration qualitative de l'offre des services par l'Administration. En effet, la logique de compression du poids du secteur public sur le budget national a amené la plupart des gouvernements à réduire, souvent de manière drastique, les ressources financières affectées au fonctionnement des services.

¹² M. Oumarou, Le dialogue social dans l'administration publique des pays Membres de l'UEMOA, BIT, 2007.

Cette situation explique souvent que, des services publics se retrouvent pratiquement sans moyens pour fonctionner correctement ou pour assurer l'entretien de l'équipement dont ils ont pu bénéficier. L'oisiveté qui en résulte et la pression exercée à la fois sur les effectifs et sur la rémunération engendrent une démoralisation et une démotivation de nombreux agents de l'État. Ainsi, certains fonctionnaires finissent par développer, au niveau des différentes administrations, des stratégies de survie et des comportements contraires aux règles d'éthique et de déontologie du service public notamment: des retards répétés, un manque d'assiduité, un mauvais traitement des usagers des services publics, des lenteurs et des négligences dans l'exécution des tâches, le monnayage des prestations, la corruption, la concussion ainsi que le détournement de pouvoirs et de moyens.

Encadré 3.4

Accès aux infrastructures d'éducation de base

La première catégorie de problèmes identifiés a trait à l'insuffisance ou à la mauvaise qualité des infrastructures et des équipements scolaires.

La deuxième catégorie de problèmes concerne la mauvaise qualité de l'enseignement: manque de personnel enseignant, grèves répétitives, manque d'enseignants qualifiés, manque de tuteurs pour soutenir les élèves.

La dernière catégorie concerne les problèmes engendrés par une mauvaise qualité de l'enseignement: refus des parents d'envoyer les élèves à l'école, abandon ou manque de motivation par l'élève et charges trop élevées pour les parents.

Ces résultats indiquent que l'amélioration de la qualité des services offerts par les enseignants devrait figurer parmi les priorités. Il est également urgent de mettre en place des mécanismes de concertation permettant d'éviter des grèves répétitives qui ont pour effet de détériorer la qualité de l'enseignement et la motivation des enfants pour l'école.

Institut National de la Statistique – Niger: Profil de la pauvreté au Niger 2004, janvier 2006, p. 59.

IV. Perspectives

Soucieux d'améliorer l'impact de leurs politiques publiques sur les conditions de vie des populations, les pays de l'UEMOA, à l'instar de bien d'autres africains, appuyés par leurs partenaires au développement en particulier le Fonds monétaire internationale (FMI) et la Banque mondiale, se sont engagés depuis quelque temps dans un processus d'élaboration et d'adoption de document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

De dénomination variable selon les pays¹³, les documents élaborés ont pour vocation de constituer le cadre stratégique de référence à travers lequel sont décrits les politiques et les programmes que chaque pays entend mettre en œuvre afin de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté, en même temps que sont définis les besoins de financement que cela induit.

La réforme du secteur public: une question au centre des priorités nationales

Une des caractéristiques marquantes de tous ces documents de stratégie de réduction de la pauvreté, est l'importance stratégique qu'ils confèrent à l'amélioration de la performance du secteur public comme facteur essentiel pour renforcer l'efficacité des

¹³ Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté au **Bénin**, 2007; Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au **Burkina Faso**, 2004; Document de stratégie de réduction de la pauvreté en **Côte d'Ivoire**; Stratégie nationale de réduction de la pauvreté en **Guinée-Bissau**; Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté au **Mali**, 2006; Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté au **Niger**, 2007; Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté au **Sénégal**, 2006; Stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté au **Togo**, 2007.

actions et bâtir les fondations d'un développement durable. A lire les différents documents on ne peut que se réjouir de ce que «l'administration publique ne soit plus l'incarnation du mal mais la solution».

Le caractère quelquefois ambitieux des objectifs poursuivis est à la mesure des attentes légitimes placées en l'État, en ses institutions et au secteur public dans son ensemble face aux défis multiformes à relever. Par exemple, évoquant quelques-unes de ces attentes, le Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2006-2010 du Sénégal, P.19 indique que : *«La promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques, la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé et le respect de l'État de droit font partie intégrante du capital social qui est un axe fondamental pour doper la croissance économique et réduire les inégalités. Il est attendu de l'État qu'il réponde aux exigences de la demande sociale dans un contexte de lutte contre la corruption, de modernisation de l'administration, de renforcement de la démocratie et de la décentralisation, de protection et de promotion des droits humains»*; toute une philosophie et tout un programme qui doivent dorénavant guider la gestion des affaires publiques!

En effet, le secteur public s'est avéré être le principal vecteur des changements attendus de la mise en place de la stratégie de réduction de la pauvreté. Or, il apparaît que malgré l'ampleur des réformes dont il a été l'objet durant les deux dernières décennies, notamment dans les sillages des programmes d'ajustement structurels et peut-être aussi à cause de certaines limites objectives de celles-ci, le secteur public, à l'état actuel, ne semble être dans aucun des pays de l'UEMOA, à même d'accompagner convenablement la dynamique en cours.

Les diagnostics des institutions publiques établis au niveau de certains pays les présentent souvent comme étant le maillon faible de la chaîne, pouvant entraver le succès de la stratégie de réduction de la pauvreté et du développement dans son ensemble.

Encadré 4.1

Dans plusieurs pays de l'Afrique Sub-saharienne, les initiatives de développement sont menacées par l'inefficacité de la Fonction publique. La crise atteint un niveau alarmant en considérant que la fonction publique est appelée à jouer un rôle central dans la planification et la gestion des réformes fondamentales dans l'économie...

Source: Nations Unies, Conseil économique et social, «Renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique aux fins du développement».

Mais si la réforme du secteur public est au centre des priorités nationales, le champ couvert, autant que les problématiques abordées et la nature des réformes envisagées varient d'un pays à un autre. Toutefois, une certaine constance se fait observer autour des questions de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, la gestion des finances publiques, la réforme de l'administration publique, la réforme de la fonction publique, la décentralisation et la déconcentration de la gestion publique, la réforme judiciaire, l'amélioration de l'accès et de la qualité du service public et en particulier les services sociaux, le renforcement des capacités des acteurs.

Ainsi, au **Bénin**, l'agenda de la réforme du secteur public est axé sur la promotion de la bonne gouvernance. Le renforcement de la bonne gouvernance, entendu dans son sens le plus large (cf. encadré ci-après), est considéré alors comme le levier sur lequel agir pour accroître l'efficacité et l'efficience dans la gestion des affaires publiques.

Encadré 4.2

Bonne Gouvernance

Considéré comme l'ensemble des bonnes pratiques de gestion des affaires publiques et privées pour le bien être des populations, la viabilité des entreprises et la crédibilité de la Nation, la bonne gouvernance interpelle au plus haut point la qualité des services rendus aux usagers par les Administrations de l'État. La gouvernance recouvre plusieurs aspects dans son mode opératoire au Bénin:

- (i) La gouvernance politique, relevant de l'animation de la vie publique, la conquête et l'exercice du pouvoir d'État dans l'intérêt supérieur de la Nation;
- (ii) La gouvernance administrative portant sur la mise en œuvre par le secteur public, des valeurs républicaines, à travers l'application des règles, normes et procédures prévues par les textes en vigueur, ainsi que de rendre compte de leur application;
- (iii) La gouvernance économique liée aux conditions instituées par le Gouvernement central et les gouvernements locaux pour faciliter la création de la richesse nationale et locale et sa redistribution équitable;
- (iv) La gouvernance des entreprises reposant sur la compétitivité notamment dans le secteur privé, le respect des règles de la concurrence, la qualité des conditions de travail des employés le respect des normes internationales de mise en marché et la satisfaction des obligations fiscales au nom de la solidarité nationale. Egalement, sont considérés comme des aspects transversaux;
- (v) La gouvernance locale portant sur la conduite des actions de développement à la base, notamment l'engagement dans un processus actif de la décentralisation et de la déconcentration ;
- (vi) La gouvernance concertée axée sur la promotion des espaces de concertation, de coopération et de dialogue entre toutes les parties prenantes (acteurs publics, acteurs politiques, acteurs non étatiques et autres partenaires); et
- (vii) La gouvernance environnementale interpellant les décideurs et tous les citoyens sur la nécessité de prendre en compte, pour les générations actuelles et futures, la qualité de l'environnement et le respect des systèmes naturels dans les modes de production, les modes de consommation et les systèmes de rejet et d'élimination des déchets de toutes origines.

Source: SCRP 2007-2009 - Version finale (Bénin), 2007, p. 62.

Le renforcement de la bonne gouvernance ainsi conçue repose sur la mise en œuvre d'actions variées portant sur des domaines jugés prioritaires comme:

- l'amélioration de la qualité de la gestion des ressources publiques à travers: la systématisation de la pratique de la gestion axée sur les résultats, la lutte contre la corruption, la réforme des procédures de passation des marchés publics, l'amélioration de la qualité de la dépense et la poursuite du désengagement de l'État des secteurs productifs;
- le renforcement de l'autorité de l'État à travers l'incitation, la reconnaissance et la sanction du mérite, la promotion de la culture civique des citoyens;
- la modernisation de l'administration publique en mettant l'accent sur la clarification des missions de l'État, l'informatisation de la gestion de la carrière et du système de gestion du courrier administratif, l'institution d'un système de gestion des emplois et des compétences et la valorisation du mérite;
- la création d'espaces de dialogue et de concertation entre les divers partenaires;

-
- la décentralisation et la déconcentration de l'Administration;
 - le renforcement de l'État de droit et des libertés individuelles;
 - le renforcement du système juridique et judiciaire;
 - le renforcement de la sécurité publique et la neutralité de l'armée;
 - le renforcement de la gouvernance environnementale;
 - la promotion de l'éducation civique et patriotique à travers le développement du professionnalisme des médias publics et privés, le renforcement des moyens d'actions des organisations de défense des droits de l'homme et des organisations de défense des consommateurs, la formation civique des citoyens.

Tout comme au Bénin, la promotion d'une gouvernance de qualité constitue un des axes fondamentaux de la SDRP 2008-2012 du **Niger**. L'objectif général poursuivi est de «renforcer l'État de droit dans une société démocratique et d'assurer l'efficacité et la transparence dans la gestion économique et financière». Pour ce faire, un ensemble de réformes institutionnelles, économiques et sociales sont prévues; leur conception repose sur les principes de responsabilité et d'imputabilité, de transparence, de respect de la loi, de lutte contre la corruption et de la participation. Ainsi, l'agenda de la réforme comporte les principales actions ci - après:

- la consolidation de la gouvernance politique à travers l'édification et la consolidation d'un État de droit, la promotion de la culture civique et politique, la promotion de la communication entre gouvernants et gouvernés;
- la promotion de la gouvernance juridique dans le cadre d'un projet d'appui aux réformes judiciaires;
- le renforcement de la gouvernance administrative en vue d'améliorer l'efficacité de l'Administration publique. Un programme d'appui à la réforme de l'État et à la modernisation de l'Administration publique adopté à cet effet prévoit: (i) la réorganisation de l'administration et le renforcement de la fonction publique, (ii) la redéfinition des missions de l'État et son organisation conformément au schéma de déconcentration retenu, (iii) la valorisation et le renforcement des capacités des structures de l'État par la définition d'une stratégie cohérente de développement des ressources humaines, (iv) la promotion de la communication et des relations avec les usagers des services publics afin de promouvoir une administration ouverte aux citoyens, (v) la promotion de la déconcentration et la rationalisation des structures administratives, (vi) l'implantation d'une culture administrative fondée sur la productivité, le rendement et la qualité du service public;
- l'amélioration de la gouvernance économique et la lutte contre la corruption en vue d'une plus grande moralisation de la gestion des deniers publics;
- le renforcement de la gouvernance locale et la décentralisation à travers l'adaptation du cadre institutionnel de la décentralisation, l'autonomisation des collectivités territoriales et le développement de la coopération décentralisée;
- la responsabilisation sociale en vue d'une plus grande participation des acteurs de la société civile aux débats sur les politiques publiques; pour ce

faire, les actions suivantes sont prévues: (i) le renforcement des capacités humaines et techniques des organisations de la société civile notamment en matière de conception, d'exécution et de suivi-évaluation des projets, (ii) l'implication des organisations de la société civile dans la conception et le contrôle citoyen des politiques publiques, (iii) la refonte du cadre institutionnel et de concertation avec les ONG;

- le renforcement des capacités humaines, matérielles et institutionnelles notamment dans les domaines de la planification, de la gestion et du suivi et de l'évaluation des politiques économiques et sociales ainsi qu'à l'utilisation des outils d'aide la décision.

Au **Mali**, l'une des orientations stratégiques retenues par le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR) porte sur «la poursuite et la consolidation des réformes structurelles», en particulier, la réforme du secteur public principalement dans les domaines de: (i) la promotion de la gouvernance démocratique et des libertés publiques; (ii) la réforme des administrations publiques, notamment la décentralisation et la déconcentration de la gestion publique, l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques; (iii) la lutte contre la corruption et la construction de l'État de droit; (iv) la réforme du secteur financier et la réforme de l'environnement des affaires; (v) l'amélioration du système et de l'organisation judiciaire; (vi) le renforcement des capacités de la société civile; (vii) le renforcement des initiatives d'intégration régionale et sous régionale.

Le processus engagé par le **Togo** a permis à ce pays de se doter d'un document de stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté. Un des axes stratégiques retenus dans ce document a trait à «l'amélioration de la gouvernance politique et économique» à travers la mise en œuvre de diverses réformes spécifiques dont entre autres: (i) l'amélioration de la gouvernance politique grâce à la poursuite du processus de réconciliation nationale et de réforme politique, le renforcement de l'État de droit et la sécurité des biens et des personnes; (ii) la modernisation de l'administration aux moyens du renforcement du capital humain de la fonction publique, l'amélioration de la motivation des agents, la réforme de la justice, le renforcement et la modernisation des capacités de l'administration de la justice, l'amélioration de l'accès du public au droit, le renforcement du processus de décentralisation et d'aménagement du territoire; (iii) l'assainissement des finances publiques et la lutte contre la corruption avec notamment, l'adoption d'une politique nationale et d'un plan d'action de prévention et de traitement des cas de corruption, l'adoption d'une loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux; (iv) la gestion saine et efficace des flux d'aide.

Un autre axe stratégique, consacré quant à lui au développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi prévoit la mise en œuvre de diverses actions visant toutes à consolider les acquis sociaux des populations: (i) la promotion du système d'éducation et de formation en vue, notamment, d'assurer une éducation primaire pour tous conformément aux Objectifs du Millénaire pour le Développement; (ii) le développement du système et des services de santé; (iii) la promotion de l'emploi décent à travers l'adaptation du cadre juridique et institutionnel, le renforcement des mécanismes de financement du secteur informel et des activités génératrices de revenu, le renforcement des formations qualifiantes, la promotion de la culture d'entreprise; (iv) l'amélioration de la protection sociale des couches pauvres et vulnérables de la population à travers le développement de stratégies adaptées de prise en charge des populations vulnérables, l'appui à la mise en place des mécanismes de protection et de sécurité sociale au profit des travailleurs du secteur informel et des artisans.

Le document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2006-2010 élaboré par le **Sénégal**, consacre lui aussi un axe stratégique entier à la promotion de la

bonne gouvernance et au développement décentralisé et participatif. L'objectif poursuivi est «de conforter l'État de droit dans une société démocratique, l'efficacité et la transparence dans la gestion économique et sociale». Au rang des domaines d'interventions prioritaires retenus figurent: (i) la rationalisation des structures administratives pour une meilleure prise en charge des missions de l'État, le renforcement de la décentralisation et de la déconcentration de l'administration, la promotion de l'approche qualité et la culture de service rendu aux usagers, la valorisation et le renforcement des ressources humaines; (ii) l'amélioration de la gestion des finances publiques et des procédures de passation et d'exécution des marchés publics; (iii) l'amélioration de la gouvernance judiciaire par la mise en œuvre de mesures visant l'amélioration du climat des affaires, la lutte contre la corruption, l'amélioration de la couverture territoriale, la modernisation des outils de travail, l'adaptation du cadre juridique et institutionnel; (iv) le renforcement du processus de décentralisation et de développement local; (v) la promotion du dialogue social par la négociation et la concertation permanente.

En complément à toutes ces actions, un autre axe de la stratégie prévoit «l'amélioration du capital humain et le renforcement des capacités» à travers le renforcement du système éducatif et l'amélioration de la situation sanitaire. L'objectif ainsi poursuivi est de pouvoir mettre à la disposition des populations les services sociaux répondant à la demande sociale, grâce notamment à la mise en œuvre d'un programme décennal de l'éducation et de la formation, un plan national de développement sanitaire, un programme de renforcement de la nutrition et une politique nationale de l'emploi.

Le **Burkina Faso** aussi a fait de la promotion de la bonne gouvernance un des axes fondamentaux de son Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Les actions mises en œuvre ou envisagées s'inscrivent elles-mêmes dans le cadre d'un plan national de bonne gouvernance adopté quelques années plus tôt (en 1998) et dont les actions s'articulent autour de quatre pôles de gouvernance: la gouvernance politique y compris la sécurité publique et la promotion des droits humains, la gouvernance administrative, la gouvernance économique et la gouvernance locale.

La gouvernance politique fait référence à l'enracinement de la culture démocratique par un dialogue permanent entre les différentes forces politiques et sociales, l'ouverture de l'espace de libertés, l'accès à la justice, l'indépendance de la justice, la protection des personnes et des biens.

L'amélioration de la gouvernance administrative repose sur le développement de la culture du service public, le renforcement de l'éthique et la lutte contre la corruption.

L'amélioration de la gouvernance économique porte sur une série d'actions destinées à renforcer le pilotage stratégique, à améliorer les instruments de gestion de l'économie et la lutte contre la corruption, à rechercher une meilleure efficacité des dépenses publiques et à renforcer les capacités du secteur privé.

Pour ce qui est de la gouvernance locale, les actions prévues sont relatives à l'extension du processus de décentralisation, la définition d'un cadre législatif régissant les communes rurales, le renforcement des capacités des entités décentralisées au moyen notamment de la régionalisation de la gestion des ressources humaines.

Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté adopté par la **Côte d'Ivoire** retient au rang des axes prioritaires d'intervention, la promotion de la bonne gouvernance et du renforcement de capacités. A travers cet axe stratégique, les autorités ivoiriennes ambitionnent de: (i) assurer une plus grande transparence dans la gestion des affaires publiques; (ii) éradiquer la corruption et la mauvaise gestion; (iii) renforcer l'État de droit et la culture démocratique; (iv) garantir l'accès des pauvres et des femmes aux services; (v) assurer une meilleure allocation et une utilisation plus efficace des ressources

publiques; (vi) renforcer les capacités des acteurs (public, secteur privé, société civile) en vue d'une meilleure participation au processus de décision et à la mise en œuvre des programmes de développement.

Pour atteindre ces objectifs, le document de la stratégie adoptée prévoit entre autres actions: (i) le renforcement de la justice; (ii) la réforme de l'Administration y compris la décentralisation; (iii) la modernisation, le renforcement de la capacité et de l'indépendance de la justice; (iv) la lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite; (v) le renforcement des capacités de la société civile et de la presse afin qu'ils jouent leur rôle d'acteurs privilégiés de la bonne gouvernance; (vi) la systématisation des audits et la diffusion de leurs résultats; (vii) le renforcement des capacités des ressources humaines de l'État à travers l'amélioration de la rémunération et la formation de ses agents; (viii) le renforcement de la sécurité et la protection des biens et des personnes; et (ix) le renforcement des capacités du secteur privé et la poursuite du désengagement de l'État du secteur marchand.

Une attention particulière est accordée à la préservation du capital social. Le document de stratégie prévoit à cet égard d'améliorer l'accessibilité équitable et la qualité des services sociaux de base à travers des mesures visant: (i) la généralisation progressive de la gratuité et de l'école obligatoire pour atteindre les pauvres; (ii) la promotion de l'assurance maladie universelle pour permettre à tous d'accéder aux soins de santé; (iii) l'approche participative par la décentralisation et l'aménagement du territoire pour moderniser les infrastructures et réduire les inégalités et disparités régionales; (iv) le renforcement des capacités des élus et du personnel local; (v) la valorisation de l'expertise locale; (vi) la modernisation des moyens de gestion des collectivités décentralisées; (vii) la participation et l'implication du secteur privé et de la société civile dans le développement local; (viii) la prise en compte de la dimension genre et environnement dans les programmes de développement.

Tout comme le cas des autres pays Membres de l'UEMOA, la question du renforcement de la gouvernance et la modernisation de l'administration publique constitue un des axes fondamentaux sur lesquels est bâtie la stratégie nationale de réduction de la pauvreté adoptée par la **Guinée-Bissau**. Les actions à mettre en œuvre dans ce cadre intègrent notamment: le renforcement de l'État de droit à travers l'adaptation du cadre institutionnel et juridique, l'accroissement des moyens d'actions et de l'indépendance de la justice, la promotion des droits de l'homme, la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, la promotion du dialogue social y compris l'institution d'un conseil national de concertation sociale et la prévention des conflits.

Comme on peut le constater, la réforme du secteur public est, à des degrés divers, au centre des priorités nationales retenues par les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, cadres uniques de référence en matière de politiques économique, financière et sociale des pays membres de l'UEMOA. Ces documents abordent la plupart des questions objet des précédentes réformes intervenues dans le secteur public: amélioration de la gestion des finances publiques, renforcement du cadre macroéconomique, réformes institutionnelles telles que la décentralisation, la réforme de l'administration publique, la réforme judiciaire, la gestion des ressources humaines. Ils mettent aussi et surtout en relief la nécessité d'une plus grande démocratisation du processus de gestion des affaires publiques, la lutte contre la corruption et le rôle irremplaçable des acteurs sociaux dans la nouvelle dynamique.

Un processus participatif favorable à la démocratisation des choix et l'appropriation de la stratégie par les différents acteurs sociaux

Un aspect marquant au niveau de tous les pays de l'UEMOA: le processus d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté a été aussi large et ouvert que possible, ce qui a permis la participation étroite, à chacune des étapes, à la fois de l'Administration publique, des opérateurs économiques, des partenaires techniques et financiers ainsi que de la société civile, en particulier des organisations syndicales des travailleurs, aux moyens de dispositifs assez variés de concertation, de réflexion, de dialogue et de négociation:

- forum national sur la nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté (**Bénin, Burkina - Faso**);
- séminaire méthodologique sur la conduite du processus d'élaboration du DSRP (**Côte d'Ivoire, Togo**);
- Comité national consultatif du document de stratégie de réduction de la pauvreté puis d'un Comité de supervision du DSRP (**Côte d'Ivoire**);
- Commissions de travail (**Sénégal**) ou groupes de travail regroupant toutes les parties prenantes autour des thématiques majeures de développement (**Bénin, Mali, Niger, Togo**);
- Groupe de coordination et d'harmonisation des réformes (**Togo**) ou réunions de cohérence des politiques sectorielles (**Burkina Faso**);
- Consultations régionales, assises nationales ou ateliers nationaux de validation (**Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal, Togo**).

Aucune opportunité ne semble donc avoir été négligée pour favoriser une large implication de toutes les parties prenantes afin de traduire au mieux leurs attentes et leurs aspirations.

Au niveau de tous ces pays, un dispositif tout aussi participatif a été mis en place en vue d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Il s'agit là d'une démarche novatrice qui tend à favoriser une vision globale de la gestion des affaires publiques car, sans ignorer l'importance de l'efficacité et de l'efficience intrinsèque des institutions publiques, elle reconnaît et valorise le rôle catalyseur que peuvent jouer les autres acteurs sociaux dans la pleine réalisation des améliorations souhaitées. Mais pour que cette approche soit viable, il est important que ces acteurs soient capables de comprendre les enjeux des politiques publiques et des programmes élaborés et mis dans les conditions de modifier positivement la marche des choses.

Le dialogue et la concertation tout aussi indispensables autour des agendas de mise en œuvre opérationnelle des politiques et programmes

Ilan Kapoor, Consultant, Conseiller en politiques, a raison d'avertir: «Le plus important n'est pas de bien faire les choses mais de faire les bonnes choses; l'attention ne converge plus (ne doit plus converger) uniquement sur ce qu'il faut faire mais aussi sur la manière de les faire».

Et l'on ne peut qu'être tout aussi d'accord avec lui lorsqu'il préconise d'intégrer dans l'approche de réformes, le besoin «d'amélioration de la compétence, d'apprentissage social, d'échange et de coordination des informations et sur la création d'environnements juridique et socioéconomique susceptibles d'accroître la capacité d'agir des personnes et des collectivités» (in Kapoor, «Gestion du secteur public dans les pays en développement» ACIDI, juillet 1995, p.4).

Encadré 4.3

Approche de renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique

Dans les domaines politique, économique, social et environnemental, un Développement humain durable n'est possible que si l'on renforce les capacités de gouvernance et d'administration publique, en particulier à quatre niveaux: (i) au niveau des systèmes, ces capacités sont indispensables à l'établissement d'institutions, de procédures et de politiques, et pour les renforcer, il faudra prendre certaines mesures, notamment offrir une assistance aux organes responsables de l'administration des élections, doter le pouvoir exécutif d'instruments qui lui permettent de déterminer les priorités et de prendre collectivement les décisions, appuyer le pouvoir judiciaire pour qu'il soit efficace et mettre en place des mécanismes de concertation pour faire activement participer la société civile aux affaires du pays; (ii) à l'échelon des organisations, renforcer les capacités permet d'établir des réseaux, des équipes et des collectivités fonctionnelles efficaces; (iii) en matière d'administration publique, cela signifie notamment élaborer des plans stratégiques, constituer des partenariats et des réseaux grâce aux technologies de l'information et des communications, mettre sur pied des équipes, décentraliser, faciliter l'accès aux services publics et veiller à ce qu'ils soient effectivement fournis; (iv) au niveau de la fonction publique, le renforcement et l'amélioration des capacités reposent sur l'efficacité de l'encadrement, l'organisation des carrières et la gestion des ressources humaines spécialisées, la sensibilité aux préoccupations des organisations communautaires des citoyens et la participation active des associations professionnelles et des collectivités fonctionnelles de praticiens.

Source: Nations Unies, Conseil économique et social, «Renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique aux fins du développement», (Note du Secrétariat), p. 4.

Une réforme globale mais dont la cohérence est à renforcer

Le processus de réformes, dans le cadre de la SRP, a le mérite de présenter, dans un document unique, l'ensemble des politiques et programmes qu'un pays entend mettre en oeuvre pour promouvoir son développement économique et social et réduire la pauvreté. Il est censé ainsi favoriser la mise en cohérence des différentes politiques sectorielles tout en prenant en compte les contraintes et opportunités de tous les secteurs et de tous les acteurs. Pour autant, certaines insuffisances doivent être considérées dans la conduite du processus ces réformes.

- le faible niveau du financement interne face au montant très souvent colossal des moyens requis rendent aléatoire l'exécution, dans les délais souhaités, des réformes prévues. Par exemple, en **Guinée-Bissau**, plus de 85 pour cent du financement de la SRP est attendu de l'Extérieur. Le caractère aléatoire de cette source de financement et la nécessité des réponses pressantes à de nombreux problèmes à la fois, rend difficiles les arbitrages.
- Les retards dans la mise en place effective des programmes, en raison de toutes ces situations, aiguissent l'impatience de certains partenaires et favorisent des conflits de toutes natures.

-
- Dans d'autres cas, c'est la non budgétisation des actions dans la loi des finances qui retardent leur réalisation. Par exemple au **Niger**, alors que la décision de mettre en place une mutuelle de santé des agents de l'État a été prise depuis 2005, cette réforme tarde à se concrétiser faute de budgétisation des dépenses y afférentes.
 - La quasi-totalité des DSRP des pays membres de l'UEMOA mentionnent, au chapitre de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption au nombre des actions prioritaires à mener car «la corruption affecte l'efficacité et le bon emploi des ressources fournies par les pays». Dans les pays de l'étude, tantôt il est prévu des mesures législatives, tantôt il est mis en place des structures spécifiques de lutte contre la corruption notamment en matière de marchés publics. Mais rarement il est fait cas de la lutte contre la petite corruption qui éprouve les usagers du service public et décrédite à leurs yeux l'administration. La petite corruption est souvent le fait du manque de moyens essentiels de fonctionnement de l'administration et sur cet aspect comme d'autres, toute réforme doit prévoir le minimum pour le fonctionnement des services.
 - Si les réformes prévues dans le cadre des DSRP n'évoquent pas clairement la maîtrise de la masse salariale, elles sont d'un silence assourdissant sur l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents publics de qui l'on attend par ailleurs un respect scrupuleux des deniers publics, de l'éthique et de la déontologie. Or, une des conditions de la restauration de la crédibilité et de la performance de l'administration publique réside notamment dans une réforme globale qui prend en considération les conditions de vie et de travail des agents publics.
 - Les réformes dans le cadre des DSRP abordent souvent de la question du renforcement des capacités humaines mais n'abordent que très peu la question de la formation professionnelle des agents comme une des conditions pour réussir la réforme des administrations publiques. Or, réussir une réforme suppose de tirer les leçons des précédentes qui, obsédées par la maîtrise de la masse salariale, ont négligé la formation en cours d'emploi des agents.
 - Enfin, et d'une manière générale dans bien de cas, les mesures concrètes ainsi que les modalités destinées à permettre la mise en œuvre opérationnelle de certaines orientations contenues dans le document de la SRP ne sont pas encore définies. La faible capacité de l'Administration publique, le manque d'expérience des cadres et des autres acteurs dans la conception de ce genre de réformes empêchent de rendre effectif le changement souhaité.

V. En guise de conclusion

La nécessité de s'adapter aux évolutions d'un environnement national et international changeant et de promouvoir leur développement économique et social a conduit les États Membres de l'UEMOA à mettre en chantier diverses réformes. L'Administration publique, appelé à la fois à constituer le principal agent de ces réformes et à jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques publiques, n'a pas échappé à ce mouvement.

En effet, au fur et à mesure que les systèmes politiques et socioéconomiques nationaux et internationaux se modifient, il est apparu nécessaire que l'État adapte ses missions, ses structures et ses systèmes de gestion. La bonne gouvernance est ainsi devenue le nouveau référentiel à partir duquel se conçoivent aussi bien les interventions

publiques, le partenariat que le partage du pouvoir entre l'État et les autres acteurs dont le rôle est plus que jamais reconnu et valorisé.

En dépit des difficultés de toutes sortes, les pays membres de l'UEMOA ont ainsi engagé, jadis dans le cadre des programmes d'ajustement structurels et aujourd'hui avec l'avènement des stratégies de réduction de la pauvreté, de profondes réformes en matière de gestion des affaires publiques.

Des acquis notables sont réalisés notamment dans l'appropriation et la formulation d'approches intégrées et systémiques de réformes, de même que dans la recherche d'une meilleure synergie entre l'État et les autres acteurs. Ceci a permis d'améliorer la pertinence des politiques et des programmes mis en place au regard des attentes.

Mais ces efforts, aussi louables soient-ils, sont encore loin de traduire l'ampleur des besoins et l'acuité des défis à relever. En particulier, s'il est désormais admis que le rôle des acteurs non étatiques est stratégique pour améliorer de manière significative la qualité de l'action publique, il est tout aussi essentiel de créer l'environnement nécessaire pour rendre effective et pleine, cette participation.

La gestion participative passe par une mise en commun des informations pertinentes et un renforcement des capacités des acteurs à opérer de bon choix de politiques et programmes qui les concernent et à apprécier l'impact réel des réformes opérées.

La poursuite et la systématisation du dialogue social, de la concertation et de la négociation collective, (en particulier dans les administrations au moment de la mise en œuvre opérationnelle des politiques et programmes sectoriels), sont essentielles dans une telle démarche. Autrement, l'objectif d'appropriation voulu à travers le processus participatif ayant caractérisé l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté ne sera pas atteint. L'élaboration de ces stratégies et les dispositifs de leur actualisation périodique risquent alors de paraître comme un simple rituel auquel il y a lieu de satisfaire pour pouvoir accéder aux mécanismes d'allègement de la dette mis en place par la communauté internationale. Mais l'optimisme doit être de mise au niveau de l'UEMOA car l'Union s'est dotée en début 2009, par acte additionnel au Traité, d'un Conseil du Travail et du Dialogue Social (CTDS)¹⁴ dont les attributions sont: l'examen et l'appréciation de toute question susceptible d'avoir un impact social dans l'Union; le renforcement des mécanismes de consultation, de concertation tripartite au sein de l'Union; l'appui à la consolidation du processus et des structures de dialogue social dans les pays membres.

¹⁴ Cf. Annexes

ANNEXE 1

Rapport semestriel de l'UEMOA de la surveillance multilatérale, décembre 2008

LES CONSEQUENCES EVENTUELLES DE LA CRISE FINANCIERE SUR LES ECONOMIES DE L'UEMOA

L'activité économique des États Membres de l'UEMOA se déroule dans un environnement mondial défavorable, marqué par l'envol des prix des denrées alimentaires et des produits pétroliers, la turbulence financière, la récession économique dans les pays développés et le ralentissement de la croissance économique dans les pays émergents.

Selon le FMI, jusqu'à présent, les effets des turbulences financières semblent s'exercer de façon indirecte, par le biais du ralentissement de la croissance mondiale et de la volatilité des cours de produits de base. Toutefois, l'aggravation récente des turbulences financières accroît les risques d'une diminution des flux de ressources en direction de l'Afrique sous forme de capitaux privés, d'envois de fonds des travailleurs émigrés et même d'aide publique au développement.

Les économies des pays africains au Sud du Sahara, notamment ceux de l'UEMOA, bien que peu intégrées au marché financier international et ne disposant presque pas sur le marché financier régional des titres financiers affectés par la crise financière, ne seront pas pour autant complètement épargnées.

En effet, avec la forte récession économique dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) principalement, au niveau des grands pays de forte migration tels que le Mali et le Sénégal, le risque d'un reflux des transferts privés est élevé en l'absence d'une rapide stabilité sur le marché financier. Les transferts constituent une source de revenus importante pour ces deux pays. Cette situation aura des répercussions immédiates sur la branche BTP (immobiliers), le paiement de loyers, la consommation et le remboursement des crédits bancaires.

Partout ailleurs, dans l'espace UEMOA, l'activité touristique ainsi que la demande des produits de base devraient être affectées. A ce propos, le Président de la Banque Africaine de Développement estime que la demande des matières premières par les pays de l'OCDE sera fortement réduite, ce qui ne manquera pas de toucher les économies africaines dont celles de l'Union.

Les filiales des banques européennes, notamment françaises dans la zone UEMOA, pourraient subir les secousses des maisons mères et partant, réduire leurs activités, particulièrement en ce qui concerne le financement des PME/PMI. Cette situation pourrait compromettre le redressement économique attendu des économies de l'Union qui subissent déjà les conséquences du renchérissement des prix des produits alimentaires.

ANNEXE 2

Données géographiques et socio-économiques des pays de l'espace UEMOA

BÉNIN Superficie: 112 620 km ² Capitale: Porto-Novo Population: 8,2 millions d'habitants PIB par habitant: 362 200 F CFA Taux de croissance du PIB en 2008: +5,3 % Prévisions de croissance du PIB en 2009: + 6,1 % Inflation en 2008: +7,9 %	BURKINA FASO Superficie: 274 000 km ² Capitale: Ouagadougou Population: 14,5 millions d'habitants PIB par habitant: 249 100 F CFA Taux de croissance du PIB en 2008: +5,0 % Prévisions de croissance du PIB en 2009: + 3,5 % Inflation en 2008: +10,7 %
CÔTE D'IVOIRE Superficie: 322 462 km ² Capitale: Yamoussoukro Population : 20,8 millions d'habitants PIB par habitant: 503 700 F CFA Taux de croissance du PIB en 2008: +2,3 % Prévisions de croissance du PIB en 2009: +3,7 % Inflation en 2008: +6,3 %	GUINÉE BISSAU Superficie: 36 125 km ² Capitale: Bissau Population : 1,4 millions d'habitants PIB par habitant: 144 500 F CFA Taux de croissance du PIB en 2008: +3,3 % Prévisions de croissance du PIB en 2009: +2,9 % Inflation en 2008: +10,4 %
MALI Superficie: 1 240 192 km ² Capitale: Bamako Population : 11,9 millions d'habitants PIB par habitant: 323 600 F CFA Taux de croissance du PIB en 2008: +4,7 % Prévisions de croissance du PIB en 2009: +5,1 % Inflation en 2008: +9,2 %	NIGER Superficie: 1 267 000 km ² Capitale: Niamey Population : 13,9 millions d'habitants PIB par habitant: 172 700 F CFA Taux de croissance du PIB en 2008: +9,5 % Prévisions de croissance du PIB en 2009: + 3,0 % Inflation en 2008: +11,3 %
SÉNÉGAL Superficie: 196 720 km ² Capitale: Dakar Population : 11,4 millions d'habitants PIB par habitant: 521 300 F CFA Taux de croissance du PIB en 2008: +2,5 % Prévisions de croissance du PIB en 2009: +3,0 % Inflation en 2008: +5,8 %	TOGO Superficie: 56 790 km ² Capitale: Lomé Population : 5,6 millions d'habitants PIB par habitant: 231 100 F CFA Taux de croissance du PIB en 2008: +1,1 % Prévisions de croissance du PIB en 2009: +1,7 % Inflation en 2008: +8,7 %

Source: UEMOA, Avril 2009.

ANNEXE 3

ACTE ADDITIONNEL N° 04/99

portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États Membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

LA CONFERENCE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

Vu le Traité de l'UEMOA, notamment en ses articles 2, 4, 8, 16 à 19, 41, 60, 63 à 75 et 113,

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement des 10 et 11 mai 1996 relative à la mise en œuvre de l'UEMOA,

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement sur le renforcement de la convergence et sur l'accélération de la croissance économique dans les États Membres de l'UEMOA du 28 janvier 1999,

Conscient de la nécessité de renforcer l'efficacité du dispositif de surveillance multilatérale des politiques économiques,

Soucieuse d'assurer une meilleure discipline budgétaire en appui à la politique monétaire commune, afin de créer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable,

Considérant qu'à cette fin, l'adoption de programmes à moyen terme, ci-après dénommés "programmes de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité", et leur application effective par chacun des États Membres, sont d'une impérieuse nécessité,

Considérant la nécessité de renforcer l'assainissement du cadre macroéconomique, afin d'éliminer tous les facteurs résiduels qui influent sur les équilibres globaux et sectoriels, et consolider ainsi les gains de compétitivité propres à l'approfondissement du processus d'intégration des économies, ainsi qu'à l'intensification des échanges régionaux et internationaux, en vue d'assurer l'insertion harmonieuse des économies de l'UEMOA dans l'économie mondiale,

Considérant que, dans le cadre du processus d'unification économique et monétaire, les actions entreprises dans chaque État Membre ont des répercussions sur la réalisation des objectifs communs et les performances d'ensemble de l'UEMOA, et qu'à ce titre, il est impérieux d'entretenir la solidarité et d'organiser la conduite des politiques économiques de manière à permettre la réalisation d'un équilibre global, meilleur à celui qui résulterait des seules décisions décentralisées des États Membres,

Considérant qu'il y a lieu de compléter la procédure de surveillance multilatérale, prévue aux articles 70 à 75 du Traité de l'UEMOA, par un système d'alerte précoce afin de prévenir et d'éviter tout dérapage, et par un dispositif de sanctions opérationnel,

Considérant qu'un approfondissement qualitatif de la surveillance multilatérale implique le renforcement du dispositif institutionnel et organisationnel, afin d'améliorer l'évaluation, le suivi et le contrôle du respect des objectifs de politique économique,

Soucieuse de consolider l'efficacité de la politique monétaire en vue d'assurer la sauvegarde de la valeur interne et externe de la monnaie commune,

Sur Recommandation du Conseil des ministres de l'UEMOA formulées lors de sa réunion du 17 septembre 1999,

Adopte l'Acte Additionnel portant Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États Membres de l'UEMOA, dont la teneur suit :

TITRE PRELIMINAIRE: DEFINITIONS ET OBJET

CHAPITRE I: DEFINITIONS

Article premier:

Aux fins du présent Acte Additionnel, on entend par:

- Acte Additionnel	L'acte visé à l'article 19 du Traité de l'UEMOA.
- BCEAO	La Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest.
- BOAD	La Banque Ouest Africaine de Développement.
- Comité Interparlementaire	Comité institué par l'article 35 du Traité de l'UEMOA.
- Commission	La Commission de l'Union prévue à l'article 26 du Traité de l'UEMOA.
- Conférence	La Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union prévue à l'article 17 du Traité de l'UEMOA.
- Conseil	Le Conseil des Ministres prévu à l'article 20 du Traité de l'UEMOA.
- Critère clé	Le critère du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal dont le non respect est susceptible de déclencher le mécanisme des sanctions.
- Critères de convergence	Les indicateurs de convergence constitués de critères de premier rang et de critères de second rang.
- Critères de premier rang	Les critères de premier rang sont ceux dont le non respect entraîne la formulation explicite de directives par le Conseil demandant à l'État Membre concerné, d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de mesures rectificatives.
- Critères de second rang	Les critères de second rang sont traités comme des repères structurels indicatifs qui font l'objet d'un suivi rigoureux à cause du rôle déterminant qu'ils jouent dans la réalisation de l'objectif de viabilité interne et externe des économies. Leur non respect ne fait cependant pas l'objet de recommandations explicites pour la mise en œuvre d'un programme de mesures rectificatives. Ils peuvent servir dans la formulation des recommandations de politique économique visant à assurer le respect des critères de premier rang.
- Décision	L'acte visé à l'article 43 du Traité de l'UEMOA.
- État Membre	Tout État ayant signé et ratifié le Traité de l'UEMOA.
- Indicateurs de convergence	Les indicateurs de performances permettant d'apprécier le degré de réalisation des objectifs de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité tels que prévus au Titre II du présent Acte Additionnel.
- Indicateurs de tableau de bord	Indicateurs de suivi de la situation socio-économique autres que les critères de convergence.
- Pacte	Le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité institué par le présent Acte Additionnel.
- PIB	Produit Intérieur Brut.
- Programme	Programme de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.
- Programme de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité	Le programme pluriannuel élaboré par un État Membre, conformément aux prescriptions du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité.
- Recommandation	L'Acte visé à l'article 43 du Traité de l'UEMOA.
- Règlement	L'Acte visé à l'article 43 du Traité de l'UEMOA.
- Secrétariat Conjoint	Le Secrétariat composé de la Commission, de la BCEAO et de la BOAD, visé à l'article 14 de la Directive n°01/96/CM du 15 janvier 1996 relative à la mise en œuvre de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein de l'UEMOA.
- Surveillance Multilatérale	Le mécanisme communautaire de définition et de suivi de la mise en œuvre des politiques économiques dans les États Membres, prévu à l'article 63 et régi par les articles 64 à 75 du Traité de l'UEMOA.
- Traité	Le Traité de l'UEMOA
- UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- Union	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

CHAPITRE II: OBJET

Article 2:

Le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité est un engagement formel pris par les États Membres de l'UEMOA en vue :

- de renforcer la convergence des économies des États Membres;
- de conforter la stabilité macroéconomique;
- d'accélérer la croissance économique;
- d'approfondir la solidarité entre les États Membres.

Il définit, à cet effet, des procédures d'adoption ainsi que des modalités précises de mise en œuvre et d'évaluation de programmes pluriannuels de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de même qu'un mécanisme de sanction. A ce titre, le Pacte constitue un instrument communautaire destiné à assurer la mise en œuvre harmonieuse du dispositif de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein de l'Union.

TITRE I: DE L'ORGANISATION DU PACTE DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

CHAPITRE I: DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

Article 3:

Le Pacte est organisé autour de programmes reposant sur le respect des objectifs communautaires de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité.

Sa mise en œuvre comporte deux (02) phases:

- la phase de convergence allant du 1^{er} janvier de l'an 2000 au 31 décembre 2002;
- la phase de stabilité commençant le 1^{er} janvier de l'an 2003.

CHAPITRE II: DE L'ADOPTION DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

Article 4:

Dès l'entrée en vigueur du Pacte, chaque État Membre dispose d'un délai de trois (03) mois pour soumettre au Conseil un programme pluriannuel destiné à assurer la réalisation à moyen terme des normes de convergence.

Le Conseil adopte ce programme par voie de décision.

Article 5:

Le programme comporte les informations suivantes :

- les réalisations de l'année précédente, les objectifs de l'année en cours et les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie ainsi que les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur l'exécution du programme, telles que les recettes fiscales, la masse salariale, le service de la dette et les dépenses d'investissement public. S'agissant des autres secteurs, la croissance du PIB, l'inflation et le solde courant des transactions extérieures constituent les indicateurs économiques importants;
- une description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique à mettre en œuvre afin de réaliser les objectifs du programme, au regard des critères de convergence;
- l'évolution des critères de convergence et principalement celle du critère clé;
- la définition d'un sentier d'évolution des critères de convergence ainsi que des mesures spécifiques envisagées pour chaque tranche annuelle.

Article 6:

Les objectifs de convergence doivent être compatibles avec les objectifs de la politique monétaire et tenir compte des engagements souscrits, notamment dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

CHAPITRE III: DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

Article 7:

Le programme fait l'objet d'une évaluation semestrielle par la Commission, appuyée par le Secrétariat Conjoint. La Commission soumet un rapport à cette occasion au Conseil qui arrête, s'il y a lieu, les ajustements nécessaires auxquels l'État Membre concerné devra procéder.

Article 8:

Le profil des critères de convergence doit être marqué par une amélioration continue jusqu'au respect des normes communautaires fixées. Les objectifs annuels des programmes sont arrêtés conformément à cette orientation.

Les degrés de performance atteints par les États Membres, dans l'évolution vers le respect des normes fixées pour les critères de convergence à la date ciblée, ne doivent connaître, aucune dégradation, sauf circonstances exceptionnelles dans les conditions définies par voie de règlement par le Conseil.

Article 9:

La date cible est fixée au 31 décembre de l'an 2002. A cette date, tous les États Membres doivent satisfaire aux critères de convergence. Dans l'intervalle, les États Membres proposent des objectifs intermédiaires annuels qui sont validés dans le programme par le Conseil.

Lorsque les États Membres ont satisfait aux critères de convergence en l'an 2002, l'Union est alors en phase de stabilité. Dans cette ultime phase, l'amélioration continue des critères de convergence n'est plus imposée mais seulement souhaitée, en relation avec les objectifs globaux de l'Union.

Toutefois, les États Membres continueront de mettre en œuvre des programmes visant à maintenir une situation budgétaire équilibrée ou excédentaire, leur permettant de faire face aux fluctuations conjoncturelles. Ils devront, notamment, en situation normale, dégager des excédents leur permettant de redonner à la politique budgétaire son rôle contra-cyclique.

Article 10:

En phase de stabilité, l'évaluation des programmes se fait sur la base de l'évolution structurelle du critère clé, celle-ci étant appréciée après la correction des fluctuations conjoncturelles.

Les programmes initiés par les États Membres concernés doivent comprendre l'ensemble des mesures que compte prendre chacun de ces États Membres pour consolider l'équilibre budgétaire et prévenir tout dérapage.

Lorsqu'une dégradation est enregistrée par un État Membre sur un critère de premier rang au point d'entraîner le non respect de la norme fixée, les dispositions de l'article 15 lui sont appliquées.

CHAPITRE IV : DU RESPECT DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

Article 11:

L'exécution d'un programme est jugée conforme lorsque les réalisations respectent l'ensemble des objectifs intermédiaires annuels fixés à l'État Membre concerné. Elle est considérée comme non satisfaisante si l'évolution d'au moins un des critères de convergence n'est pas conforme aux dispositions de la décision d'adoption du programme notifiée par le Président du Conseil à l'État Membre concerné.

L'État Membre qui ne satisfait pas à un des critères de premier rang, tels que prévus dans le programme, élabore en concertation avec la Commission et dans un délai de trente (30) jours à compter de la notification de la décision du Conseil, un programme de mesures rectificatives. La Commission vérifie la conformité des mesures envisagées par rapport à la décision du Conseil et aux objectifs économiques de l'Union.

Sur la base de l'analyse dudit programme, la Commission soumet au Conseil, en collaboration avec l'État Membre concerné, des propositions de directives qui spécifient les mesures rectificatives à mettre en œuvre par l'État Membre visé, conformément à l'article 72 du Traité.

Article 12:

Dans le cadre de l'examen des rapports semestriels d'exécution, le Conseil suit l'évolution de la convergence des politiques mises en œuvre par les États Membres. Lorsque les réalisations à mi-parcours témoignent d'un mauvais profil des critères de convergence, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut envisager l'adoption de mesures rectificatives.

Seul le non-respect constaté lors de l'examen des réalisations à fin décembre est susceptible de déclencher le mécanisme de sanction. Il y a non-respect lorsque l'évolution du critère clé relatif au solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal n'est pas jugée conforme.

Article 13:

Le Conseil adopte, par voie de directive, les propositions de mesures rectificatives soumises par la Commission. Il informe le Comité Interparlementaire des mesures retenues.

Article 14:

Si la mise en œuvre du programme de mesures rectificatives n'aboutit pas à l'évolution souhaitée des critères de premier rang autres que le critère clé, une nouvelle série de mesures appropriées, élaborée par la Commission, en relation avec l'État Membre concerné, est adoptée par le Conseil par voie de directive.

Article 15:

Lorsque le critère clé fait partie des critères de convergence dont l'évolution n'a pas été jugée conforme dans le cadre du programme de mesures rectificatives, le mécanisme de mise en œuvre des sanctions est déclenché, sauf circonstances exceptionnelles dans les conditions définies par voie de règlement par le Conseil.

En phase de convergence comme en phase de stabilité, toute dégradation d'un critère de premier rang entraîne pour l'État Membre concerné, la mise en œuvre de mesures rectificatives. Toutefois, à l'attention de l'État Membre pour lequel cette dégradation ne se traduit pas par le non respect de la norme fixée, le Conseil formule une recommandation pour éviter tout dérapage.

En phase de convergence comme en phase de stabilité, le mécanisme des sanctions prévues à l'article 74 du Traité s'applique de plein droit.

TITRE II: DES INDICATEURS DE CONVERGENCE

CHAPITRE I : DE LA GAMME DES INDICATEURS DE CONVERGENCE

Article 16:

L'organisation de la convergence, de la stabilité, de la croissance et de la solidarité repose sur un suivi rigoureux d'un ensemble d'indicateurs de convergence touchant le secteur réel, la balance des paiements, les finances publiques et la monnaie. Les indicateurs jugés essentiels sont dénommés critères de convergence. Les autres indicateurs sont répertoriés dans le tableau de bord recommandé par le Conseil.

CHAPITRE II : DES CRITERES DE CONVERGENCE

Article 17:

Les critères de convergence sont constitués de critères de premier rang et de critères de second rang.

Article 18:

Les critères de premier rang sont au nombre de quatre (4). Ils se présentent comme suit:

- **Ratio du solde budgétaire de base ^(*) rapporté au PIB nominal (critère clé):** il devrait être supérieur ou égal à 0 % en l'an 2002;
- **Taux d'inflation annuel moyen :** il devrait être maintenu à 3 % au maximum par an;
- **Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal:** il ne devrait pas excéder 70% en l'an 2002;
- **Arriérés de paiement:**
 - arriérés de paiement intérieurs: non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante;
 - arriérés de paiement extérieurs: non-accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante.

Article 19:

Les critères de second rang, au nombre de quatre (04), sont les suivants:

- **Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales :** il ne devrait pas excéder 35% en l'an 2002;
- **Ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales :** il devrait atteindre au moins 20% en l'an 2002.
- **Ratio du déficit extérieur courant hors dons par rapport au PIB nominal :** il ne devrait pas excéder 5% en l'an 2002;
- **Taux de pression fiscale ^(*):** il devrait être supérieur ou égal à 17 % en l'an 2002.

TITRE III: DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 20:

Les normes fixées pour les critères de premier rang et de deuxième rang doivent être respectées par l'ensemble des États membres au 31 décembre 2002. Pendant la période transitoire allant de la date d'entrée en vigueur du Pacte au 31 décembre

2002, les États Membres élaborent des programmes de convergence avec des objectifs annuels assurant le respect desdits critères.

Article 21:

Les États Membres doivent procéder pendant cette période transitoire à une réduction progressive du stock d'arriérés existant au 31 décembre 1999, en vue de leur apurement total en l'an 2002.

TITRE IV: DES DISPOSITIONS FINALES

CHAPITRE I: DE LA COORDINATION ET DE LA COHERENCE DES PROGRAMMES

Article 22:

Les programmes de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité, les programmes monétaires, les programmes d'ajustement structurel et sectoriel, ainsi que les lois de finances des États Membres doivent constituer un ensemble cohérent, orienté vers la consolidation de l'assainissement durable des économies des États Membres et la promotion d'une croissance saine et durable.

Article 23:

La Commission propose au Conseil, dans les trois (03) mois qui suivent la date d'entrée en vigueur du présent Acte Additionnel, un calendrier opérationnel prenant en compte l'ensemble des dispositions dudit Acte Additionnel suivant lequel, sont dorénavant établis les différents programmes.

Article 24:

Le Conseil arrête, par voie de règlement, de directive, de décision, ou recommande toute mesure nécessaire à la mise en œuvre harmonieuse du Pacte, notamment celles relatives à :

- l'adoption et l'actualisation des programmes visés à l'article 4 du présent Acte;
- la définition des modalités d'examen des propositions de programme;
- la définition et aux modalités d'appréciation des circonstances exceptionnelles prévues aux articles 8 et 15 du présent Acte;
- l'établissement de la liste des indicateurs du tableau de bord.

CHAPITRE II : DE L'ENTREE EN VIGUEUR

Article 25:

Le présent Acte Additionnel qui entre en vigueur à compter de sa date de signature, sera publié au Bulletin Officiel de l'Union.

En foi de quoi, ont apposé leur signature au bas du présent Acte Additionnel, ce 8 décembre 1999:

ANNEXE 4

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE

La Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement

ACTE ADDITIONNEL N° 02/2009/CCEG/UEMOA PORTANT CREATION ET ORGANISATION DU CONSEIL DU TRAVAIL ET DU DIALOGUE SOCIAL DE L'UEMOA

LA CONFERENCE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE

VU le Traité constitutif de l'UEMOA, notamment en ses articles 4, 8, 16, 19, 40, 42, 43 et 45;

PERSUADEE de ce que la promotion d'un dialogue social efficace au niveau régional favorisera la réalisation des objectifs de l'UEMOA et la mise en œuvre des réformes économiques en cours dans chaque État Membre et celles découlant de l'intégration économique et monétaire;

CONVAINCUE de la nécessité de la création d'un cadre susceptible de favoriser la promotion d'un tel dialogue entre les autorités de l'UEMOA d'une part, les partenaires tripartites impliqués dans la gestion des relations de travail et des relations sociales en général, à savoir les Gouvernements des États Membres, les organisations représentatives d'employeurs et les organisations représentatives de travailleurs, d'autre part;

DESIREUSE d'assurer les conditions de l'implication effective des partenaires sociaux et de la société civile dans le processus d'intégration de l'Union, à travers l'instauration d'un cadre permanent de dialogue social;

SOUCIEUSE de la nécessité d'ériger le dialogue social en processus préalable pour le renforcement de la bonne gouvernance et de la démocratie pour réduire les tensions, favoriser la prévention et le règlement des différends;

CONSCIENTE de la nécessité de construire un consensus social fort autour des enjeux, des objectifs de la construction communautaire, des politiques et réformes à mettre en œuvre;

SUR recommandation du Conseil des Ministres de l'UEMOA, en sa session du 15 mars 2009;

ADOpte L'ACTE ADDITIONNEL DONT LA TENEUR SUIT:

Chapitre I: Définitions

Article premier:

Aux fins du présent Acte additionnel, on entend par:

Acteurs économiques: Ensemble désignant les partenaires sociaux, tels que définis ci-dessous et les regroupements de la société civile, représentatifs d'intérêts économiques.

Dialogue social: Tous types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des Gouvernements, des employeurs et des travailleurs selon des modalités diverses, sur des questions relatives à la politique économique et sociale présentant un intérêt commun.

Partenaires sociaux: Ensemble constitué par les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs.

Société civile: Ensemble constitué par toutes organisations non étatiques à but non lucratif (à l'exception des partenaires sociaux), ayant vocation à influencer sur la prise de décision et à répondre de façon collective et organisée aux préoccupations d'intérêt commun. Sont notamment classées dans la société civile, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles (autres que les syndicats), les organisations caritatives et les organisations de base.

Chapitre II: Création, Objet et Attributions

Article 2:

Il est créé, au sein de l'UEMOA, un organe consultatif dénommé «le Conseil du Travail et du Dialogue Social» dont la mission est d'assurer la participation des partenaires sociaux et de la société civile à la réalisation des objectifs de l'Union.

Article 3:

Le Conseil du Travail et du Dialogue Social a pour objectif de réaliser l'implication effective de tous les acteurs non étatiques dans le processus d'intégration de l'UEMOA, par notamment:

- l'examen et l'appréciation de toute question susceptible d'avoir un impact social dans l'Union ;
- le renforcement des mécanismes de consultation, de concertation tripartite au sein de l'Union ;
- l'appui à la consolidation du processus et des structures de dialogue social dans les pays membres.

Article 4:

Le Conseil du Travail et du Dialogue Social donne des avis, à son initiative ou à celle des États Membres, du Conseil des Ministres, de la Commission, des représentants des employeurs, des représentants des travailleurs. Toutes demandes de consultation du Conseil du Travail et du Dialogue Social lui sont transmises par le Président de la Commission.

Chapitre III: Composition, Organisation et Fonctionnement

Article 5:

Le Conseil du Travail et du Dialogue Social est composé pour chaque État Membre ainsi qu'il suit:

- 3 représentants du Gouvernement;
- 2 représentants d'organisations représentatives d'employeurs;
- 2 représentants d'organisations représentatives de travailleurs;
- 2 représentants de la société civile.

Le mode de désignation des représentants susvisés est précisé par Règlement Intérieur du Conseil du Travail et du Dialogue Social.

Article 6:

Le Conseil du Travail et du Dialogue Social comprend:

- Une Assemblée Générale;
- Un Bureau.

Pour son fonctionnement, le Conseil du Travail et du Dialogue Social est doté d'un Secrétariat administratif permanent.

Article 7:

L'Assemblée Générale se compose des représentants tels que définis à l'article. L'Assemblée Générale est seule compétente pour rendre des avis et émettre des recommandations ou formuler des propositions. Elle se réunit une fois par an en session ordinaire sur convocation de son Président, conformément au Règlement intérieur du Conseil du Travail et du Dialogue Social. Elle peut se réunir en session extraordinaire, en cas de besoin, sur l'initiative de son Président ou sur proposition des deux Vice-présidents, après consultation de leurs mandants.

Article 8:

Le Bureau est composé de trois membres, dont un Président (représentant gouvernemental), un Vice-président (représentant des employeurs) et un Vice-président (représentant des travailleurs). Les modalités d'élection, ainsi que la durée du mandat des membres du Bureau sont fixées par le Règlement intérieur du Conseil du Travail et du Dialogue Social.

Article 9:

Les attributions du Secrétariat administratif permanent sont fixées par le Règlement intérieur. Le Secrétaire administratif est recruté, par voie de concours, par la Commission de l'UEMOA. Il est nommé dans ses fonctions par le Président de la Commission, après avis conforme du Bureau du Conseil du Travail et du Dialogue Social. Le personnel administratif nécessaire au fonctionnement du Secrétariat administratif permanent est recruté par la Commission de l'UEMOA.

Article 10:

Le Conseil du Travail et du Dialogue Social coopère avec les structures chargées du dialogue social dans les États Membres de l'Union, avec les partenaires de l'Union et toutes autres institutions contribuant à la promotion du dialogue social.

Article 11:

Le Conseil du Travail et du Dialogue Social élabore son Règlement intérieur.

Article 12:

Le fonctionnement du Conseil du Travail et du Dialogue Social est assuré par le Budget général des organes de l'Union. Les fonctions de membres de l'Assemblée Générale et du Bureau sont gratuites.

Chapitre IV: Dispositions transitoires et finales**Article 13 :**

Le présent Acte Additionnel, qui entre en vigueur à compter de sa date de signature sera publié au Bulletin Officiel de l'Union. En foi de quoi, ont apposé leur signature au bas du présent Acte additionnel, ce 17 mars 2009 à Ouagadougou.

ANNEXE 5

La Charte la Fonction Publique adoptée par la troisième Conférence Panafricaine des Ministres de la Fonction Publique Windhoek, Namibie, 5 février 2001

Préambule

Nous, Ministres Africains de la Fonction Publique, réunis à l'occasion de la Troisième Conférence Panafricaine des Ministres de la Fonction Publique, à Windhoek, Namibie, le 5 Février 2001.

Réitérant l'engagement politique des Ministres de la Fonction Publique, pris lors de la Deuxième Conférence Panafricaine tenue à Rabat du 13 au 15 décembre 1998, de renforcer le professionnalisme et l'éthique dans la Fonction Publique en Afrique, en parfaite collaboration avec leurs collègues des autres ministères;

Rappelant la recommandation de la Déclaration de Rabat relative à l'élaboration d'une Charte de la Fonction Publique en Afrique qui en affirme les valeurs professionnelles, redéfinit ses objectifs et ses missions et précise les conditions de base nécessaires pour renforcer son rôle, ses compétences, ses valeurs éthiques et son image, incluant un code de conduite des agents publics africains;

Considérant le mandat donné au Président de la Deuxième Conférence de constituer, en liaison avec des membres de la Conférence, un groupe de travail s'appuyant sur le Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (CAFRAD) et le Département des Affaires Economiques et Sociales (DAES) de l'ONU pour élaborer un projet de Charte de la Fonction Publique en Afrique;

Considérant la nécessité d'adapter les Fonctions Publiques en Afrique aux exigences nouvelles du service public, pour anticiper ou accompagner les mutations profondes que connaissent les pays africains et tenir compte des conditions socioéconomiques qui caractérisent l'environnement, notamment:

- Moderniser les structures administratives, en maîtrisant les nouvelles technologies de communication, de façon à transformer des fonctions fondées sur une base historique et politique en de seines activités managériales;
- S'adapter à la mondialisation croissante de l'économie et instaurer un environnement propice à la croissance du secteur privé;
- Assurer, non seulement la croissance économique et le renforcement des infrastructures de base, mais aussi le développement social et lutter contre les disparités croissantes en matière de revenus et de chances, pour favoriser la solidarité sociale.

Considérant que les Fonctions Publiques doivent être en mesure d'assumer, dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité, leurs missions indispensables de sauvegarde des valeurs fondamentales du service public, de défense de l'intérêt général et de promotion du développement économique et social, humain et durable;

Considérant que les Fonctions Publiques, pour demeurer légitimes, doivent répondre de façon durable et adaptée, au meilleur rapport qualité/coût, dans la transparence et dans le respect des droits de l'homme et de la démocratie, aux besoins des usagers en les plaçant au centre de leurs préoccupations;

Adoptons la présente Charte de la Fonction Publique en Afrique, qui:

- Définit le cadre de référence permettant de guider les Fonctions Publiques en Afrique à prendre toutes mesures législatives, réglementaires, techniques et pratiques à même de créer les conditions favorables au bon fonctionnement de l'administration et à l'amélioration de la qualité de ses services;
- Expose et précise les principes et les règles de conduite des services publics et des agents de l'État qui doivent favoriser un environnement neutre et stable susceptible de renforcer les valeurs éthiques et l'image du service public, ainsi que le professionnalisme de ses agents;
- Exprime la volonté des États africains et souligne leur engagement politique et moral de rationaliser les prestations rendues aux citoyens et de veiller à l'utilisation efficiente des ressources allouées à leurs services;

-
- Encourage les échanges d'expériences et d'informations Sud-sud et la coopération horizontale.

Cette Charte s'articule autour de:

1. Dispositions générales relatives aux devoirs et au rôle de la Fonction Publique dans le but de restaurer et/ou renforcer son image, sa crédibilité et sa légitimité;
2. Dispositions relatives à la conduite de l'agent public dans l'exercice de ses fonctions;
3. Dispositions relatives à la législation, aux organes et aux mécanismes, ainsi qu'aux outils de contrôle et de suivi.

TITRE I - DISPOSITIONS GENERALES

PARTIE I - OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

Article Premier: Objet

La Charte de la Fonction Publique en Afrique:

- Définit les principes et les règles générales régissant les fonctions publiques africaines en matière de transparence, de professionnalisme et d'éthique;
- Constitue un moyen pour concrétiser l'engagement des États africains à promouvoir ces valeurs dans l'administration;
- Représente un outil de référence pour l'ensemble des pays africains, permettant d'orienter l'action de leur administration publique et d'inspirer l'adoption, le développement ou la mise à jour de codes de conduite nationaux.

Article 2: Champ d'application

Les dispositions de la présente Charte s'appliquent aux administrations et aux agents publics, tels que définis à l'article 3 ci-dessous.

Article 3: Définitions

Il est retenu dans la présente Charte les définitions suivantes:

“Administration”: Toute personne morale qui met en œuvre les politiques publiques et prend des décisions affectant les droits d'autres personnes, individuelles ou non, et/ou chargée d'une mission de service public.

“Intéressé”: Personne physique ou morale pouvant être directement ou indirectement affectée ou concernée par une décision émanant de l'administration.

“Usager”: Personne physique ou morale ayant recours aux prestations d'un service public et utilisant effectivement les services de l'administration.

“Autorité compétente”: Le Ministre ou l'autorité de l'organisme investi d'une mission de service public, dont relève une décision administrative.

“Agent public”: Personne employée par l'administration et chargée de prendre, d'exécuter ou de faire exécuter une décision au sens de l'alinéa précédent.

“Ethique”: les règles qui guident le comportement, les attitudes et les agissements de l'agent public dans les institutions publiques et qui réfèrent à des valeurs morales.

PARTIE II - PRINCIPES FONDAMENTAUX DU SERVICE PUBLIC

Dans tous les pays africains signataires de cette Charte, l'administration est tenue de respecter les principes essentiels du service public, qui sont universels. Cela implique que des dispositions légales existent et soient connues, compréhensibles et accessibles.

Article 4: Principe d'égalité

L'égalité des citoyens devant la loi s'impose à toutes les administrations.

Les personnes se trouvant dans une situation vis-à-vis l'administration comparable doivent être traitées de manière égale, sans distinction d'aucune sorte.

Est prohibée dans l'administration toute discrimination fondée sur l'origine, la race, le sexe, la religion, l'ethnie, les convictions politiques ou philosophiques, ou d'autres considérations liées à la personne.

En outre, les mesures prises par l'administration doivent être proportionnées à ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi, de telle sorte qu'il ne doit pas porter une atteinte excessive aux autres intérêts en présence.

Article 5: Principe de neutralité

L'administration qui est au service de l'intérêt général ne doit exercer sur ses agents, ni de traitement discriminatoire en raison de caractéristiques liées à la personne. Le service public dans son ensemble demeure neutre à l'égard de régime en place. Ce principe fondamental s'impose à toute administration.

Article 6: Principe de légalité

Le service public doit être assuré dans le strict respect de la loi.

Les décisions administratives doivent être prises conformément aux textes en vigueur.

Article 7: Principe de continuité

Le service public doit être assuré en permanence et dans toutes ses composantes selon les règles régissant son fonctionnement.

Le non-respect du principe de continuité est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration envers tout intéressé ayant subi un préjudice de ce fait.

Dans ces conditions, le droit de grève doit s'exercer dans le respect des lois nationales et du principe de continuité sans que l'interruption du service public ne mette en danger la vie, la santé, la sécurité personnelle de tout ou partie de la population.

PARTIE III - REGLES REGISSANT LES RAPPORTS DE L'ADMINISTRATION AVEC LES USAGERS

L'administration doit servir les usagers en respectant les critères suivants: proximité et accessibilité des services; participation, consultation et médiation ; qualité et efficience; évaluation des services; transparence et information; célérité et délais de réponse; fiabilité et confidentialité des informations.

Article 8: Proximité et accessibilité des services

L'administration doit faire l'objet d'une organisation fonctionnelle et territoriale propre à assurer les conditions d'une gestion publique de proximité, susceptible d'offrir aux populations des services de base adaptés et accessibles.

Cette accessibilité ainsi que la proximité peuvent être réalisées par la mise en œuvre des technologies de l'information et la communication appropriées.

Article 9: Participation, consultation et médiation

Il appartient à l'administration de veiller à ce que les mécanismes de participation et de consultation impliquant la société civile et d'autres acteurs soient effectivement mise en œuvre à travers les structures consultatives ou des organes conseils.

Lorsque la consultation est effectivement prévue dans les textes, l'administration ne peut insérer, dans ses actes définitifs, de disposition qui n'aura pas été soumise au préalable à l'avis de l'organe consultatif prévu.

Pour éviter tout conflit d'intérêt, toute personne physique ayant un intérêt privé, direct ou indirect, ne peut être membre d'un organe consultatif, lié à l'objet de la consultation.

Il appartient à l'administration de mettre en place un système de médiation, au moyen d'une institution disposant d'une autorité morale et sociale suffisante, qui permette aux usagers ainsi qu'aux agents publics eux-mêmes de disposer de voies de recours autres que les recours administratifs ou judiciaires. Cette institution aurait ainsi vocation à promouvoir la satisfaction des droits de ceux-ci dans l'intérêt général.

Article 10: Qualité et efficience

L'administration doit veiller à fournir des prestations au meilleur rapport qualité/coût, en utilisant de façon optimale les ressources dont elle dispose. En outre, elle doit tenir compte des possibilités et moyens dont disposent les usagers pour bénéficier des prestations de service public.

L'administration est tenue d'apporter les adaptations nécessaires aux conditions d'organisation et de fonctionnement de ses services, pour répondre en permanence à l'évolution des besoins et aux exigences de l'intérêt général. Ces adaptations doivent conduire à des meilleures prestations et informations aux usagers.

Article 11: Evaluation des services

L'évaluation de l'efficacité et de la productivité des services doit se fonder sur des objectifs et des programmes d'activités préalablement définis, assortis d'indicateurs et de critères de performance.

A cette fin, des mécanismes d'évaluation doivent être mis en place dans l'administration, de façon à procéder à l'évaluation périodique des prestations et services offerts au public.

Les résultats de ces évaluations doivent être diffusés, notamment à l'occasion de la publication des rapports annuels d'activités.

Article 12: Transparence et information

Les décisions administratives doivent toujours être prises selon des procédures transparentes, simples et compréhensibles, assorties d'une obligation de rendre compte.

Toute administration doit rendre disponibles les informations nécessaires sur les actes et procédures relevant de sa compétence, ainsi que les informations permettant d'apprécier sa gestion, afin de permettre aux intéressés d'en prendre connaissance de manière complète et suffisante.

L'administration doit informer l'intéressé de toute décision prise à son égard, en indiquant les motifs de cette décision et en précisant, en tant que de besoin, les voies de recours dont il dispose en cas de contestation.

L'administration est tenue de créer ou de renforcer les services d'accueil et d'information des usagers, afin d'assister ceux-ci dans l'accès aux prestations et de recueillir leurs avis, suggestions ou réclamations.

Article 13: Célérité et délais de réponse

L'administration doit fixer et respecter des délais dans l'exécution de ses prestations. Ces délais légaux et réglementaires doivent être établis par la loi et l'observation de délais anormalement longs, sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'administration.

Le silence de l'administration à l'expiration du délai qui lui est imparti par les textes en vigueur, vaut tacite acceptation, sauf exception expressément définie par la loi ou le règlement.

Article 14: Fiabilité et confidentialité des informations concernant les citoyens

Les informations nominatives ou celles permettant d'identifier, sous quelque forme que ce soit, directement ou indirectement, les personnes auxquelles elles s'appliquent, ne peuvent faire l'objet de traitements, notamment automatisés, de nature à porter atteinte à la vie privée, aux libertés individuelles ou aux droits de l'homme.

Toute personne justifiant de son identité a le droit de connaître, de contester et, au besoin, de faire rectifier les informations nominatives la concernant, ainsi que l'exploitation qui en est faite, notamment dans les traitements automatisés.

A l'exception d'administrations telles que celles de la police et de la justice, pouvant être autorisées par voie législative à traiter des informations dans un fichier informatisé, aucun fichier ne doit contenir des informations sur la vie privée, les opinions, l'état de santé, ou toute autre information de nature à porter atteinte à l'intimité, sans l'accord express de la personne concernée.

PARTIE IV - RAPPORTS DE L'ADMINISTRATION AVEC LES AGENTS PUBLICS

Les rapports de l'administration publique avec ses agents doivent reposer sur le mérite professionnel et le respect des droits humains.

L'administration doit veiller à un déroulement de carrière des agents publics favorisant le développement des ressources humaines, ainsi que leur épanouissement.

Article 15: Recrutements et promotions

Les recrutements, nominations et promotions des agents publics doivent obéir à des critères liés à leur compétence et à leurs aptitudes professionnelles et suivre des procédures transparentes et objectives assurant l'égalité des chances, les femmes, les handicapés, et les groupes particulièrement défavorisés.

Article 16: Mobilité et redéploiement

Les affectations et les redéploiements de personnel doivent, tenir compte des nécessités de service et dans la mesure de possibilité, répondre aux aspirations de l'agent public pour une évolution de carrière satisfaisante et motivante.

Article 17: Formation et perfectionnement

La formation continue et le perfectionnement devant constituer un droit pour les agents publics, l'administration doit assurer les conditions et moyens nécessaires à l'amélioration et l'adaptation permanentes aux besoins nouveaux de l'administration et aptitudes, notamment à travers la spécialisation et la polyvalence.

Article 18: Motivation

L'organisation et le fonctionnement de l'administration, ainsi que le style de management et la qualité de management des responsables, doivent répondre aux besoins de réalisation personnelle des agents et développer chez eux le sens du leadership, de la responsabilité et de l'initiative.

L'administration doit favoriser le dialogue entre les agents et les responsables hiérarchiques, non seulement sur l'amélioration des conditions de travail, mais aussi sur les réformes à entreprendre.

Article 19: Rémunération

L'agent public a droit, dans le cadre d'un système amélioré, incitatif, cohérent et harmonisé, à une juste rémunération correspondant à ses responsabilités et performances et permettant d'assurer sa dignité.

Article 20: Sécurité et conditions de travail

L'administration doit assurer sur les lieux de travail les conditions d'hygiène, de sécurité et de protection nécessaires.

L'agent public doit être couvert par l'administration des condamnations civiles prononcées contre lui pour raisons de service effectué dans le cadre de la loi.

En dehors des sanctions prévues par la loi, l'agent public ne peut faire l'objet d'aucune mesure de nature à porter atteinte à sa dignité et à son honneur.

TITRE II - CODE DE CONDUITE DE L'AGENT PUBLIC

PARTIE I - VALEURS DE REFERENCE DE L'AGENT PUBLIC

Les valeurs fondamentales d'un agent public reposent sur le service public et s'articulent autour du professionnalisme et de l'éthique.

Article 21: Professionnalisme

Le professionnalisme réside dans la maîtrise et le bon accomplissement de ses fonctions et tâches par l'agent public.

Le professionnalisme se manifeste par le comportement de l'agent au travail et par l'effort constant qu'il fournit pour se perfectionner, approfondir et actualiser ses connaissances, affiner les aptitudes nécessaires à l'accomplissement de ses tâches et améliorer son rendement et sa productivité.

Article 22: Ethique

L'éthique se réfère à une culture saine, basée sur des valeurs et principes déontologiques.

L'agent public doit veiller au respect des règles de droit et de l'exécution des décisions de justice.

L'agent public est tenu de s'acquitter correctement et efficacement de ses obligations et faire preuve de rigueur, de responsabilité, de dignité, d'intégrité, d'équité, d'impartialité, de loyauté, de civisme et de courtoisie dans l'accomplissement de ses fonctions, notamment dans ses relations, aussi bien avec ses supérieurs, collègues et subordonnés, qu'avec le public.

L'agent public doit à tout moment s'assurer que les biens publics dont il est responsable sont gérés conformément aux textes en vigueur, de la façon la plus utile et la plus efficace.

PARTIE II - REGLES DE CONDUITE DE L'AGENT PUBLIC

Les règles de conduite de l'agent public doivent s'inscrire dans le cadre d'un système intégré de lutte contre la corruption.

La conduite d'un agent public est régulière lorsqu'il se comporte de manière à renforcer la confiance du public et à améliorer l'image de l'administration.

Article 23: Intégrité et probité morale

L'agent public doit s'abstenir de toute activité contraire à l'éthique et à la morale, telle que le détournement de deniers publics, le favoritisme, le népotisme, la discrimination, le trafic d'influence, ou l'indiscrétion administrative.

L'agent public ne doit solliciter, accepter, réclamer ou recevoir, directement ou indirectement, aucun paiement, don, cadeau ou autre avantage en nature, pour s'acquitter ou s'abstenir de s'acquitter de ses fonctions ou obligations.

Il est répréhensible pour un agent public d'offrir un cadeau ou un autre avantage susceptible d'avoir en sa faveur ou en faveur des membres de sa famille ou de ses amis, une influence sur le jugement ou les actions d'une personne.

L'agent public ne doit en aucun cas utiliser les biens publics ou requérir les services d'un subordonné pour des activités autres que celles relevant de ses fonctions ou de son mandat.

Article 24: Conflits d'intérêt

L'agent public ne doit assumer aucune fonction ou position, se livrer à aucune transaction ou avoir aucun intérêt financier, commercial ou matériel qui soit incompatible avec ses fonctions, charges ou devoirs.

Sans préjudice des incompatibilités déjà définies par la loi ou les règlements, l'agent public doit, dans la mesure exigée par sa situation officielle, déclarer ses intérêts financiers et commerciaux ou les activités entreprises à des fins lucratives, par lui-même ou par des membres de sa famille, si cela peut donner lieu à conflit d'intérêts.

En cas de conflit d'intérêts éventuel ou apparent, entre sa situation professionnelle et son intérêt particulier, il doit mettre fin aux activités susceptibles de donner lieu à un tel conflit.

L'agent public nommé dans un poste de responsabilité et de confiance ne doit pas, après avoir quitté son emploi, pendant un délai fixé par voie législative ou réglementaire, tirer indûment profit des fonctions précédemment occupées en se livrant à certaines activités lucratives ou en acceptant un emploi rémunéré en rapport avec ses précédentes fonctions.

Article 25: Déclaration des biens

Afin de permettre un contrôle de tout accroissement anormal de richesse, les agents publics occupant certains emplois de responsabilité déterminés par voie législative doivent, au moment de leur entrée en fonctions et à la fin de celles-ci, déclarer les biens leur appartenant ainsi qu'aux membres de leur famille.

En tout état de cause et pour toutes les catégories d'agents publics, des dispositions légales et réglementaires doivent être prises pour identifier et réprimer tout enrichissement illicite.

Article 26: Neutralité politique et devoir de réserve

L'agent public ne doit pas user de son poste, de sa fonction ou de sa responsabilité à des fins politiques ou partisans susceptibles de nuire à l'intérêt du service public.

L'agent public est tenu de respecter la confidentialité d'informations détenues à l'occasion de ses activités professionnelles, même lorsqu'il a cessé d'exercer ses fonctions, sauf lorsque la législation, l'autorité légitime ou les besoins de la justice exigent qu'il en soit autrement.

L'agent public ne doit pas, au regard de son appartenance politique ou de ses propres croyances idéologiques, influencer ou biaiser les politiques, décisions ou actions que l'administration a décidé de définir, de prendre ou de mettre en œuvre.

PARTIE III - MODALITES D'APPLICATION

Article 27: Mise en œuvre d'actions de sensibilisation et de formation

Les États doivent entreprendre des actions de sensibilisation et de formation des agents publics en matière d'éthique professionnelle et mettre en œuvre les mesures pratiques d'information du public.

Article 28: Mise en place d'organes nationaux de contrôle

Les États doivent mettre en œuvre les mesures législatives et réglementaires appropriées pour instituer des organes et comités de contrôle chargés de veiller au respect des normes déontologiques définies et de réprimer les mauvais comportements.

TITRE III - DISPOSITION FINALE

Article 29: Mise en place d'un mécanisme de suivi

Afin de faire respecter les principes, valeurs et règles définis ci-dessus, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de suivi de l'application de la présente Charte.

BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages, rapports et études

- Agence Française de Développement, les privatisations en zone franc: synthèse des travaux du groupe MINEFI/AFD, document de travail n° 28, septembre 2006.
- Zobila Koné, Timothée T. Soulama, Etude sur la mise en place d'un cadre tripartite de dialogue social au sein de l'UEMOA, UEMOA 2005.
- Moussa Oumarou, Le dialogue social dans l'administration publique des pays Membres de l'UEMOA, BIT, 2007.
- UEMOA, Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, décembre 2008. UEMOA, Pacte.
- UEMOA, annexes statistiques de la Surveillance Multilatérale de 2001 à 2007.
- Observatoire de l'Emploi et de la Formation (Mali), Bilan de l'emploi 2002: Etude sur la structure des emplois dans la Fonction Publique, septembre 2003.
- Nations Unies, Conseil économique et social, «Renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique aux fins du développement.
- PNUD et projet INT/90/R78, Etude concernant la dimension, le coût et l'efficacité de la Fonction Publique de Guinée-Bissau.
- CAFRAD, La gestion des ressources humaines, cas de la République de la Guinée-Bissau, séminaire, Tanger 23-27 octobre 2000.
- Banque de France, Rapport du groupe de travail sur les Privatisations en Zone franc, 2006.
- Union Européenne, Guinée-Bissau: Rapport de mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, janvier 2006.
- Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA), Recueil des statuts généraux des Fonctions Publiques Africaines, tomes 1 et 2, 1995.
- Direction de la Prévision et de la statistique, Situation économique et sociale du Sénégal, édition 2004.
- OFPA, Fonctions publiques africaines et bonne gouvernance, document de travail, 2007.
- Direction de la prévision et de la statistique, ministère de l'Economie et des Finances, La situation économique et sociale du Sénégal, édition 2004.
- OCDE, Privatisation en Afrique subsaharienne: un état des lieux, 2004.
- Aurélien Colson, La conduite du changement au sein du secteur public: une contribution pour l'action, septembre 2005.
- Ilan Kapoor, gestion du secteur public dans les pays en développement, 1995.
- Nations Unies, Conseil économique et social, «Renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique aux fins du développement»:
- Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté au Bénin, 2007.
- Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso, 2004.
- Document de stratégie de réduction de la pauvreté en Côte d'Ivoire.

-
- Stratégie nationale de réduction de la pauvreté en Guinée-Bissau.
 - Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté au Mali, 2006.
 - Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté au Niger, 2007.
 - Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté au Sénégal, 2006.
 - -Stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté au Togo, 2007.

2. Textes législatifs et réglementaires

- UEMOA, Acte additionnel N° 04/99 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États Membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.
- Charte de la Fonction Publique en Afrique, adoptée le 5 février 2001.
- Décret n° 2005-108 du 9 mars 2005 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'État en République du Bénin.
- Loi no 019-2005/AN portant modification de la loi no 013/98/AN du 28 avril 1998, portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique (Burkina Faso).
- Loi no 92-570 du 11 septembre 1992 portant statut général de la fonction publique (Côte d'Ivoire).
- Loi no 2001-476 du 9 août 2001 d'orientation sur l'organisation générale de l'administration territoriale (Côte d'Ivoire).
- Loi no 80-1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale (Côte d'Ivoire).
- Institutions: Recueil des textes statutaires de la fonction publique Malienne.
- Ministère de la Fonction publique, de la Reforme de l'État et des Relations avec les Institutions: Cadre stratégique de prévention des conflits de travail au Mali.
- Décret no 05-434/P-RM du 13 octobre 2005 fixant les conditions de travail du personnel enseignant contractuel de l'État (Mali).
- Décret no 05-435/P-RM du 13 octobre 2005 fixant les conditions de travail du personnel enseignant contractuel des collectivités territoriales (Mali).
- Décret no 05-436/P-RM du 13 octobre 2005 fixant les modalités de hiérarchisation des emplois du personnel enseignant contractuel de l'enseignement secondaire (Mali).
- Ordonnance no 89-18 du 8 décembre 1989 portant statut général de la fonction publique (Niger).
- Ordonnance no 99-52 du 22 novembre 1999 portant statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales (Niger).
- Décret no 2005-149/PRN du 12 juillet 2005 portant création, attribution, composition et fonctionnement d'un Conseil National du Travail (Niger).
- Loi no 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires (Sénégal).
- Décret no 77-880 du 10 octobre 1977 portant statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'Administration générale (Sénégal).
- Décret no 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'État (Sénégal).

-
- Décret no 99-908 du 13 septembre 1999 fixant les conditions générales d'emploi et de rémunération des maîtres contractuels (Sénégal).
 - Décret no 46-MFPET/DFP/BE du 29 décembre 2001 fixant les conditions générales d'emploi et de rémunération des professeurs contractuels de l'enseignement (Sénégal).
 - Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales: Recueil des textes de la décentralisation (Sénégal).
 - Ordonnance no 1 du 4 janvier 1968 portant statut général des fonctionnaires de la République togolaise.
 - État des lieux de la décentralisation au Togo, site partenariat pour le développement municipal.