

Le processus de réforme du système des rémunérations des agents publics de l'Etat burkinabè

Salifou SANGARÉ¹

Résumé

L'éclatement du statut général de la fonction publique burkinabè marquée par l'octroi à certains corps de métiers de statuts dérogatoires du statut général et de revalorisations salariales importantes entraîne des séries de grèves qui paralysent l'administration publique et le pays. Pour endiguer cette inflation revendicative et résoudre le problème des inégalités salariales, le chef de l'Etat burkinabè engage un changement du système des rémunérations des agents publics de l'Etat. L'inscription de ce projet sur l'agenda institutionnel s'accompagne d'une mobilisation des acteurs : certains défendent le changement tandis que d'autres s'y opposent et usent de stratagèmes pour le faire échouer. Le présent article tente d'analyser les raisons qui sous-tendent le changement dans le système des rémunérations des agents publics de l'Etat. Il examine les dynamiques internes ainsi que les stratégies des différents réseaux d'acteurs impliqués dans l'action publique.

Mots-clés : Système des rémunérations, réforme, incrémentalisme, replis corporatistes, action corporatiste silencieuse, gouvernance.

The Change of the Remuneration System for Public Officials of the Burkina State

Summary

The bursting of the general statute of the Burkina civil service marked by the granting to certain trades of statutes derogating from the general statute and significant upgrades leads to a series of strikes that paralyze the public administration and the country. To stem this inflationary demand and resolve the problem of wage inequalities, the Burkina head of state is initiating a changing of the remuneration system for public officials of the State. The inclusion of the changing on the institutional agenda is accompanied by the mobilization of actors: some defend the changing while others oppose it and use ploys to defeat it. This article attempts to analyze the reasons behind the change in the remuneration system for public officials. It examines the internal dynamics as well as the strategies of the various networks of actors involved in public action.

Keywords : Remuneration System, Reform, Incrementalism, Corporatist Folds, Silent Corporatist Action, Path Dependence, Governance.

¹ Attaché de recherche, Centre national de la Recherche scientifique et technologique (CNRST), Ouagadougou (Burkina Faso), slifsangare@yahoo.fr.

Introduction

« Il importe de mettre fin à la méthode qui consiste à régler les revendications des travailleurs au cas par cas. Une telle démarche ne prend pas en compte la nécessaire vision d'ensemble qui devrait présider à toute initiative destinée à satisfaire les revendications des fonctionnaires. C'est pourquoi, j'annonce que dès le mois de février, le gouvernement engagera cette réforme du système des rémunérations en concertation avec les partenaires sociaux et les autres composantes de la Nation pour donner naissance à une fonction publique moderne, dynamique, tournée vers le développement et au service exclusif des usagers »².

Par ces propos, le Président Roch Marc Christian KABORÉ annonce une réforme dans le système des rémunérations des agents publics de l'État burkinabè pour mettre fin à la gestion « au cas par cas » des revendications salariales des travailleurs.

« Réforme », « rupture », « renouveau », « refondation », « adaptation », « mutation », « transformation », « rénovation », etc.³, autant de mots utilisés tant par les décideurs politiques que par les politistes pour indiquer le changement dans l'action publique mais qui montrent la complexité de celui-ci justifiant ainsi que l'on s'interroge sur l'annonce du chef de l'Etat burkinabè. Pour ce faire, le détour par une brève clarification des mots utilisés est essentiel pour comprendre et expliquer le changement dans l'action publique.

Une réforme est un changement important apporté à l'action publique en vue de l'améliorer⁴. Elle désigne l'action de refaire ce qui est défectueux, c'est-à-dire sa restauration. Dans ce sens, une réforme peut conduire au changement et être un outil de celui-ci dans la mesure où on obtiendra une nouvelle situation avec la mise en œuvre de la réforme. La rupture est l'interruption d'une action publique. Elle consiste à mettre fin, un terme, à celle-ci. La rupture se produit souvent sous l'effet d'un choc⁵. Le renouveau désigne la reprise d'une action publique après son déclin. Il marque un regain de cette action et son remplacement par une autre. Le renouveau est un changement par la transformation pour donner une forme nouvelle à l'action publique. La refondation dans l'action

²Message du Président du Faso le 31-12-2017 transcrit par *L'Actualité du Burkina Faso 24h/24* <https://www.burkina24.com>

³ HASSENTEUFEL, (Patrick), 2011, *Sociologie politique : L'action publique*, Paris, Armand Colin, 2^{ème} édition, p.243.

⁴ C'est dans ce sens que l'on évoque le changement apporté en particulier à une institution en vue de l'améliorer.

⁵ Telle est l'approche proposée par les néo-institutionnalistes historiques qui considèrent que le changement de chemin est, avant tout, le résultat de chocs exogènes au système institutionnel. Voir, CLEMENS, (Elisabeth S.) et COOK, (Michael D.), 1999, « *Politics and Institutionalism : Explaining Durability and Change* », In *Annual Review of Sociology*, vol. 25, pp.441-466. Voir aussi, GOUREVITCH, (Peter), 1986, *Politics in Hard Times : comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca, Corwell University Press

publique est la construction de celle-ci sur de nouvelles bases⁶. Quant à l'adaptation, elle désigne un ajustement, une mise en conformité, c'est-à-dire la cohérence de l'action publique par rapport à un système politique⁷. La mutation est la variation, la modification de l'action publique. La transformation de l'action publique est un changement apporté par modification de son état. La rénovation dans l'action publique est une restauration en mieux de celle-ci. Elle est aussi une forme de changement pour donner une nouvelle forme à l'action publique. Elle désigne sa remise à neuf.

Ces définitions n'épuisent pas le champ théorique du changement mais elles autorisent à penser que celui-ci et les synonymes qui lui sont accolés renvoient à une même réalité. En effet, pour Rudolph RÉZSOHAZY, « le changement désigne toute altération des phénomènes sociaux à travers le temps. Il signale que quelque chose de différent s'est produit. Cette altération peut être positive ou négative. La situation x_1 au temps t_1 est devenue la situation x_2 au temps x_2 »⁸. Et pour Guy ROCHER, « le changement est un processus dans lequel des acteurs posent des actes, produisent des événements et ceux-ci s'enchaînent, s'ordonnent en séquences, s'inscrivent dans le temps et progressivement ou brusquement le "différent" se produit »⁹. Est alors changement, toute modification ou variation apportée à l'action publique par les autorités publiques en tant que réponse à un problème public. Il renvoie à l'action de celles-ci pour combler « l'écart entre ce qui est, ce qui doit être fait et ce qui peut être fait »¹⁰ et permet de voir « l'Etat au concret »¹¹ dans la mesure où, « la capacité à agir sur la société, sur l'économie est au fondement de la légitimité politique »¹².

⁶La refondation renvoie à la déstabilisation des systèmes de croyances, des référentiels, avec l'arrivée au pouvoir d'une « coalition de cause » ou « *Advocacy Framework* ». SABATIER, (Paul A.) et JENKENS-SMITH, (Hank) 1993, « *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach* », Boulder (Colo.), West-view Press, In SABATIER, (Paul A), (sous dir.), 1999, *Theories of Policy Process*, Boulder (Colo.), Westview Press, 1999 [2e éd., 2007], pp.117-168.

⁷Pierre MÜLLER soutient que lorsque sous l'action de certains acteurs ou « médiateurs », de nouvelles croyances s'introduisent dans un « référentiel de politique publique » et invalident ce système de croyance, celui-ci s'ajuste aux nouvelles croyances et s'en trouve ainsi modifié. MÜLLER, (Pierre), 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de Sciences politiques*, vol 55, p.156. Voir aussi, HOFFFLER, (Catherine) et al., 2014, « Changement », in BOUSSAGUET, (Laurie) et al., 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po (P.F.N.S.P.), « Références », 4^{ème} édition, p.132.

⁸RÉZSOHAZY, (Rudolph), 1996, *Pour comprendre l'action et le changement politiques*, Préface de Raymond Boudon, IEP Bordeaux, Duculot, p.5.

⁹ ROCHER, (Guy), 1968, *Introduction à la sociologie générale*, Montréal, Ed. HMH. Collection « Points », vol.3, p.24.

¹⁰ PADIOLEAU, (Jean Gustave), 1981, *L'Etat au concret*, Paris, PUF.

¹¹PADIOLEAU, (Jean Gustave), *Op.*, *Cit.*

¹²HASSENTEUFEL, (Patrick), 2011, *Sociologie politique : L'action publique*, *Op. Cit.*, p.243.

Analysant le changement social, particulièrement celui politique, Rudolph RÉZSOHAZY soutient que le changement suit trois itinéraires qui sont des idéaux-types au sens wébérien du mot, c'est-à-dire qu'ils désignent des cas purs : le changement par conservation, le changement par les réformes et le changement par la révolution¹³. Le changement par la voie de la conservation est « une option politique qui vise à maintenir le système politique dans son état et se traduit par la résistance au changement »¹⁴. Il consiste à retrouver une situation antérieure à celle sur laquelle l'on agit. Dans le changement par la voie de la réforme, les solutions au problème sont négociées. L'action de la réforme doit tenir compte des adversaires de celle-ci¹⁵. Quant au changement par la révolution, il renvoie au changement radical de voie dans l'action publique. Ce changement est « un processus qui se déroule en dehors des cadres légaux ; il implique le recours à la violence ; l'élimination de (s) l'adversaire (s) est visée (et non la négociation avec lui) ; les perdants n'acceptent pas leur défaite »¹⁶.

Le changement est ainsi indissociable de l'action publique. « Une politique publique, écrit Pierre MÜLLER, se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné »¹⁷.

Deux grands courants de pensées se disputent l'analyse du changement dans l'action publique : le courant de pensées qui soutiennent les changements brusques, radicaux¹⁸ et le courant de pensées, inspirées du néo institutionnalisme qui met l'accent sur le phénomène d'inertie¹⁹ les limites et les obstacles du changement à travers la notion d'« *incrémentalisme* »²⁰ et celui de « *Path Dependance* »²¹. Le changement annoncé

¹³RÉZSOHAZY, (Rudolph),1996, *Pour comprendre l'action et le changement politiques*, Op. Cit., p.15 et sq.

¹⁴RÉZSOHAZY, (Rudolph), Op. Cit., p.22 et sq.

¹⁵RÉZSOHAZY, (Rudolph), Op. Cit., p.28 et sq.

¹⁶RÉZSOHAZY, (Rudolph), Op. Cit., p.42.

¹⁷MÜLLER, (Pierre), 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », in *Revue française de Sciences politiques*, Op. Cit., p. 156. Voir aussi, HOFFLER, (Catherine) et al., « Changement », in BOUSSAGUET, (Laurie), et al., 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Op. Cit., p.132.

¹⁸ Les mécanismes de changement rapides et radicaux font également l'objet des approches de la mise sur agenda de l'action publique particulièrement dans la théorie de « la fenêtre d'opportunités » inspirée des travaux de John W. KINGDON. Suivant cette perspective, les politiques publiques ne changent pas tant que trois éléments ne sont pas réunis : le « courant » des problèmes (« *Problem Stream* »), des solutions (« *Policy Stream* ») et le courant politique (« *Political Stream* »). KINGDON, (John W.), 2003, *Agenda, alternatives and public policies*, Boston Longman.

¹⁹MÜLLER, (Pierre), 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

²⁰JÖNSSON, (Alexandra), « Incrémentalisme », in BOUSSAGUET, (Laurie) et al., 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Op., Cit., pp.317-325. Voir aussi, QUEME, (Philippe) 2002, *L'État peut-il réussir ses réformes ? Pour un nouveau souffle*, Paris, aux éditions, L'Harmattan. Et, PALIER (Bruno),

par le chef de l'Etat burkinabè ambitionne se placer au-dessus des dichotomies classiques entre changement et non changement, entre dire et faire, entre affichage et mise en œuvre concrète²² car, « ces dichotomies, à plusieurs égards, sont stérilisantes puis que le plus souvent, changement et non-changement se mêlent et conduisent à des hybridations complexes »²³.

Indistinctement appelée sous diverses formes,²⁴ la réforme annoncée par le chef de l'État burkinabè porte sur l'ensemble des salaires versés aux travailleurs émergeant au Trésor public pour l'accomplissement d'emplois publics²⁵. Ces rémunérations constituent un système parce qu'elles sont déterminées suivant l'organisation des emplois et des carrières. Présentées généralement sous forme des grilles²⁶ regroupant l'ensemble des rétributions, elles comportent une partie fixe appelée traitement indiciaire²⁷ et une partie variable constituée des indemnités et autres avantages²⁸ déterminés en fonction du niveau d'accès aux emplois publics et des sujétions propres aux différents agents publics²⁹. Le traitement indiciaire brut ou traitement brut également appelé traitement de base, correspond à la part principale liée à la carrière décrite dans le statut spécifique du corps ou cadre d'emplois auquel appartient l'agent. Il est calculé par la multiplication entre l'indice majoré afférent à l'échelon, au grade et au corps ou cadre d'emploi de l'agent, exprimé en nombre de points et la valeur du point

SUREL (Yves), et al., (sous la dir.), 2010, *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.

²¹PIERSON, (Paul), 2000, « *Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science* », *American Political Science Review*, 94 (2), pp.251-267. Voir aussi, HASSENTEUFEL, (Patrick), 2011, *Sociologie politique : L'action publique, Op., Cit.*, p. 243.

²²Ibidem, p.244.

²³FONTAINE, (Joseph), HASSENTEUFEL, (Patrick), 2002, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique », in FONTAINE, (Joseph), HASSENTEUFEL, (Patrick), (sous dir.), 2002, *To Change ou not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, pp.9-29.

²⁴ « Rationalisation du système des rémunérations des agents publics », « Remise à plat des salaires », « Réforme du système des rémunérations des agents publics », « Réforme des salaires », etc., sont autant de vocables utilisés pour désigner cette action publique.

²⁵Le salaire étant une forme de paiement périodique versé par un employeur à un employé.

²⁶Premier Ministre de République de France, Direction de l'information légale et administrative, « Traitement indiciaire dans la fonction publique ». Voir, www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F461

²⁷Appelé également traitement de base ou salaire individuel de base, ce traitement est calculé en fonction du grade de l'agent et de son échelon auquel est associé un indice brut. Cet indice de classement correspond lui-même à un indice majoré, ou indice de traitement, qui peut fluctuer entre 280 et 821.

²⁸ Ces avantages peuvent être en numéraires (primes, les commissions, l'intéressement, la participation aux bénéfices, chèques), en nature (tickets restaurants, voiture de fonction, cadeaux...), ou sociaux (mutuelle, prévoyance, retraite). Voir, www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F461

²⁹ Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Protection sociale, Ministère de l'Economie et du Développement, 04 Octobre 2021, *Etude diagnostique sur le système de rémunération des agents publics de l'Etat*, p.2.

de la fonction publique³⁰. Le régime salarial et indemnitaire des agents publics est déterminé en fonction du niveau d'accès aux emplois publics et des sujétions propres aux agents publics.

Plusieurs caractéristiques sont liées au système des rémunérations des agents publics. De façon générale, il est empreint de la spécialité des emplois, leur complémentarité, leur solidarité dans le rendu du service public. Autrement dit, le système des rémunérations repose sur l'idée selon laquelle les emplois publics visent la réalisation de l'intérêt général et aucun emploi ne peut réaliser seul cet intérêt général. Attaché à ce principe, le système des rémunérations des agents publics se fonde sur l'équité, c'est-à-dire des traitements salariaux déterminés suivant le niveau d'accès aux emplois et des sujétions propres aux agents publics. Il exclut tout traitement discriminatoire et requiert, selon la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration du 31 Janvier 2011 d'Addis-Abeba, « une correspondance et une harmonie entre les qualifications, les responsabilités, les performances des agents publics »³¹.

L'annonce du chef de l'Etat burkinabè participe du modèle de mise sur l'agenda politique entendu comme, « ensemble des problèmes qui sont l'objet de décision et de débats au sein d'un système politique particulier à un moment donné »³² car elle se veut une réponse³³ aux disparités de traitement salarial pointées par certaines organisations syndicales qui, pour ce faire, mènent des séries de grèves qui paralysent l'administration publique du pays depuis 2016³⁴. Elle se situe ainsi dans un contexte social délétère du fait de l'éclatement du statut général de la fonction publique et du climat post-insurrectionnel qui prévaut dans le pays³⁵. En effet, depuis 2010, la fonction publique burkinabè, c'est-à-dire le dispositif, par vocation et par excellence, d'offre de services publics constitué de l'ensemble des personnels exorbitants du droit commun et soumis à

³⁰ La valeur de ce point est de 3121 dans la fonction publique burkinabè.

³¹ Article 17 de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration du 31 Janvier 2011 d'Addis-Abeba. Voir, <https://portal.africa-union.org/DVD/Documents/DOC> [site consulté le 18 Juillet 2020]

³² BAUMGARTNER, (Franc R.), JONES (Bryan. D.), et GREEN-PEDERSEN, (Christopher), (eds), (2006), « Agenda-Setting in Comparative Public Policy », in *Journal of European Public Policy*, 13 (7), p.288.

³³ MERTON, (Robert Karl), 1940, « *Bureaucratic Structure and Personality* », in *Social Forces*, 18, pp. 560-568.

³⁴ Selon l'Institut Free Afrik, le Burkina Faso a enregistré en 2014 et en 2015, 16 grèves dans l'administration publique, quarante-et-un (41) et soixante-huit (68) grèves et sit-in respectivement en 2016 et en 2017. Voir, Institut Free Afrik, « RéArmer la gouvernance pendant qu'il est encore temps », www.Free-afrik.org [site consulté le 12 janvier 2018 à 21 heures]

³⁵ AKOWOURA, (Maïmouna) et LIVIAN, (Yves Frédéric), 2018, « De l'insurrection populaire à l'insurrection des relations industrielles : les conflits collectifs de travail en question au Burkina Faso », in *Journal Ouest-Africain des Sciences de Gestion*, vol.3, n°1, p.5 et sq.

l'exercice d'une activité de nature spéciale, orientée exclusivement vers la réalisation de l'intérêt général³⁶, est marquée par l'octroi à certains corps de métiers de statuts dérogatoires du statut général³⁷. Il s'ensuit des disparités considérables dans les traitements salariaux des agents publics de l'État que certaines organisations syndicales perçoivent comme une injustice qu'il faut corriger.

Mais la nature semi-autoritaire³⁸ du régime politique du président Blaise COMPAORÉ, prompt à réprimer les contestations, permettait de contenir les velléités revendicatives dans des proportions supportables. L'insurrection populaire d'octobre 2014 qui a renversé ce régime, a ouvert « une fenêtre d'opportunité »³⁹ pour l'expression des frustrations des agents publics contenues jusque-là. Tant et si bien que « l'on assiste à une compétition des plateformes revendicatives salariales aussi bien dans le secteur public que dans le secteur-privé »⁴⁰. L'explication à cette inflation revendicative⁴¹ réside, selon *International Crisis Group*, dans le fait que « l'insurrection d'octobre 2014 a créé un sentiment d'euphorie postrévolutionnaire : si le renversement du régime Compaoré, impensable jusqu'au dernier moment, a eu lieu, alors tout semble possible... »⁴². De fait, l'on peut dire que l'action publique⁴³ est l'aboutissement d'un

³⁶ LOADA, (Augustin Gervais Marie), 2001, « Où en est l'administration publique ? », in, *L'Afrique politique. Réforme des Etats africains*, CEAN, Paris, Karthala, pp.23-46.

³⁷ Appelés statuts autonomes ou statuts particuliers il s'agit des corps régis par les lois suivantes : - la loi 025-2010/AN du 18 mai 2010 portant régime juridique applicable aux emplois des enseignants-chercheurs, des enseignants hospitalo-universitaires et des chercheurs au Burkina Faso ; La loi n°045-2010/AN du 14 décembre 2010 portant statut du personnel de la Police nationale ; La loi n° 054-2012/AN du 18 décembre 2012 portant statut du personnel du corps des greffiers ; La loi n° 016-2014/AN du 15 mai 2014 portant statut du personnel de la garde de sécurité pénitentiaire ; La loi n°063-2015/CNT du 15 septembre 2015 portant statut du personnel du cadre paramilitaire des eaux et forêts ; La loi n°104-2015/CNT du 23 décembre 2015 portant statut du personnel du cadre paramilitaire des douanes.

³⁸ Le régime Compaoré est décrit comme un régime semi-autoritaire ou hybride parce qu'il est un mélange entre des institutions démocratiques et une mainmise de l'Armée sur le contrôle du pouvoir. Ce régime tolère la critique tant que le fondement de son autorité n'est pas menacé ; auquel cas, il n'hésite pas à faire usage de la force pour contenir toute velléité contestataire. Voir, LOADA, (Augustin Gervais Marie) « Contrôler l'opposition dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso de Blaise Compaoré », in HILGERS (Mathieu) et MAZZOCCHETTI, (Jacinthe) (sous la dir.), 2010, *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, pp. 269-294.

³⁹ KINGDON, (John. W.), 2003, *Agenda, alternatives and public policies*, Boston, Longman.

⁴⁰ *International Crisis Group, CRIS 2015/359-975*.

⁴¹ SAWADOGO, (Clément Pengdwendé), 2018, « Ce pays n'avancera pas dans les bavardages dans la presse ni par les grèves », Interview, in <https://mobile.lefaso.net/spip.php?article81220> [Site consulté le 12 janvier 2018 à 16 heures].

⁴² *International Crisis Group, CRIS 2015/359-975*.

⁴³ Yves MENY et Jean Claude THOÉNIG soutiennent qu'une politique publique est un « programme, d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique ». MENY, (Yves) et THOÉNIG, (Jean Claude), 1989, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, p.391. Voir aussi,

processus de mobilisation⁴⁴ impulsé par des «*Claimsmakers*»⁴⁵. Et c'est fort de ces revendications que le chef de l'Etat burkinabè a décidé d'entreprendre une réforme pour changer le système des rémunérations des agents publics.

L'inscription de la réforme sur l'agenda institutionnel s'accompagne d'une mobilisation des acteurs. D'une part, par « l'action corporatiste silencieuse »⁴⁶, certains syndicats et acteurs sociaux s'impliquent dans la construction et la mise en œuvre de la réforme. Et, d'autre part, à travers le corporatisme⁴⁷ c'est-à-dire, l'engagement à travers les syndicats pour la défense exclusive de leurs corps de métier, de leurs professions, d'autres syndicats se mobilisent contre sa mise en œuvre⁴⁸.

Cet article revêt plusieurs intérêts. Au plan théorique, par-delà le caractère intrinsèquement politique de tout système des rémunérations des agents publics⁴⁹, cet article se veut une contribution à l'analyse du rôle déterminant que jouent les réseaux d'acteurs dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique⁵⁰. Sous l'angle de la sociologie des acteurs, l'article tente d'élucider l'itinéraire du changement dans l'action publique en analysant les stratégies que les différents réseaux d'acteurs utilisent soit pour faire passer la réforme soit pour l'empêcher. Au plan pratique, l'on s'interroge sur les raisons de ce demi-échec d'une réforme qui, pourtant, suscite de grandes attentes au point de paraître comme la condition *Sine qua non* de survie de l'Etat burkinabè⁵¹. Il s'agit, au travers de l'expérience burkinabè, d'éclairer les

SAWADOGO, (Aboubacar), 2018, « Les stratégies de sortie de crises politiques au Burkina Faso », *Thèse de doctorat unique* de l'Université Paris-Saclay, École doctorale n°578, p.395.

⁴⁴NEVEU, (Éric),1996, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte. Voir aussi, CEFAÏ, (Daniel), sous dir., 2001, *Cultures politiques*, Paris, PUF.

⁴⁵SPECTOR, (Malcolm), KITSUSE, (John), 1977, *Constructing Social Problem*, Memlo, Park Cummings.

⁴⁶GARRAUD, (Philippe), 1990, « Les politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *Année sociologique*, vol. n°4, 1990, pp.17-41.

⁴⁷ Pour plus de précisions sur les différentes acceptions de ce concept, voir, COLEMAN, (Janet) MILLER, (David), (sous dir.), 1989, *Dictionnaire de la pensée politique. Hommes et idées*, Paris, Hatier, coll. J. Bremond, pp.149-153.

⁴⁸ Il s'agit notamment de la Confédération générale des travailleurs du Burina (CGTB) et des syndicats autonomes de la Magistrature que sont le Syndicat autonome des Magistrats Burkinabè (SAMAB), le Syndicat burkinabè des Magistrats (SBM) et le syndicat de la Magistrature burkinabè (SMB).

⁴⁹ Les politiques de rémunérations ont une matérialité politique évidente car ce sont des « objets donnés-là » selon la formule de Pierre Favre. Voir, FAVRE, (Pierre), 2005, *Comprendre le monde pour le changer : épistémologie du politique*, Paris, Presses de Sciences Po.

⁵⁰ LE GALES, (Pierre), 1995, *Les réseaux de politique publique. Débats autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan, p.14.

⁵¹OUEDRAOGO, (Séni Mahamoudou), 2019, « Rationalisation du système de rémunération : le gouvernement réaffirme sa volonté de poursuivre le processus », in <https://lefaso.net/spip.php?article89443>. [Site consulté le dimanche 5 mai 2019 à 11h03min]. Voir aussi, « Fonction publique : quid de la remise à plat des salaires et du contrôle des diplômés ? », In

replis corporatistes à l'œuvre dans le processus de changement dans l'action publique⁵² qui apparaît comme le résultat d'une confrontation entre divers acteurs⁵³ au point de réduire le changement à une série de petits pas marginaux, incrémentaux visant à améliorer la politique salariale⁵⁴. Sous cet angle, l'action publique se veut un processus qui met en relief l'importance des liens entre la sphère étatique et le reste de la société⁵⁵ faisant de l'administration publique des Etats en construction, non plus « le support et le vecteur d'une démocratie rénovée, voire un îlot de démocratie »⁵⁶ mais, une « nébuleuse aux constituants différenciés en fonction des intérêts des administrés et de ses propres agents »⁵⁷ à telle enseigne que, dans son fonctionnement pratique, « la patrimonialisation (...) reste l'un des invariants »⁵⁸.

La présente réflexion essaie de répondre à la question centrale suivante : dans quelle mesure le changement du système des rémunérations s'impose-t-elle au gouvernement burkinabè ? La question mérite d'être posée dans la mesure où le gouvernement et les syndicats pensent qu'il y a nécessité d'un changement en la matière. Toutefois, ils divergent sur le contenu et les modalités du changement à opérer. D'où les interrogations suivantes : en quoi consiste le changement envisagé et quelle en est l'ampleur ? Quelle en est la nature ? Qui sont les acteurs opposés à la réforme ? De quelles ressources disposent-ils ? Cet article part de l'hypothèse selon laquelle le changement annoncé se ramènerait à la restauration de la situation antérieure et à l'éclatement du statut général de la fonction publique. De façon spécifique nous

<https://www.zoodomail.com/index.php/fr/ministeres/fonction-publique>. [Site consulté le 24 juin 2018 à 16 heures]

⁵²LASWELL, (Harold), 1956, *The Decision Process. 7 Categories of Functional Analysis*. College Park, University of Maryland, Press. Théodore LOWI, en croisant les types d'individus ou d'organisations concernés par la politique publique et le type de contrainte auquel les instruments utilisés renvoient, distingue les « *Distributive policies*, les *Constituent Policies*, les *Regulative Policies* et les *Redistributive Policies*. LOWI, (Théodore), 1972, *Four Systems of Policy, Politics and Choice, Public Administration Review*, vol. 32, No.4., pp.298-310.

⁵³LE GALES, (Pierre), 2003, *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po. Voir aussi, MÜLLER, (Pierre), 2009, *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », [8e édition mise à jour].

⁵⁴JÖNSSON, (Alexandra), 2014, « Incrémentalisme », in BOUSSAGUET, (Laurie) et al., 2014, *Dictionnaire des politiques publiques, Op., Cit., p.317*.

⁵⁵Patrice DURAN et Jean Claude THOÉNIG disent que, « l'action publique est construite de manière collective » DURAN, (Patrice) et THOÉNIG, (Jean Claude), 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, (4), pp. 600-601.

⁵⁶CHEVALLIER, (Jacques), 2011, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*/1 (n° 137-138), pp. 217-227.

⁵⁷DARBON, (Dominique) et CROUZEL, (Ivan), 2009, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », In GAZIBO, (Mamoudou) et THIRIOT, (Céline), (sous la dir.), 2009, *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Karthala, pp. 71-101.

⁵⁸LOADA, (Augustin Gervais Marie), 2001, « Où en est l'administration publique ? », *L'Afrique politique, Réforme des Etats africains*, CEAN, Paris, Khartala, p. 36.

supposons que, d'une part, les politiques publiques antérieures ont un impact sur la présente réforme et que, d'autre part, les différents acteurs impliqués dans le processus de réforme défendent leurs intérêts respectifs.

Notre démarche consiste à combiner les approches par les intérêts et celles par les institutions pour mieux rendre compte de la problématique de politique de réforme du système des rémunérations des agents publics au Burkina Faso. L'article tente d'expliquer, à partir des données recueillies auprès des acteurs de la réforme⁵⁹, les raisons qui prévalent à un changement du système des rémunérations des agents publics du Burkina Faso et pourquoi le changement n'a pas été entièrement effectué. Le paradigme du changement de Peter HALL⁶⁰ sert de modèle explicatif à la présente étude. Celle-ci se situe dans la troisième catégorie ou ordre du changement, c'est-à-dire le changement par les objectifs⁶¹. Ce choix s'explique par le fait que la réforme du système des rémunérations ne repose pas sur l'adoption de nouveaux instruments de politique publique encore moins sur la création de nouveaux instruments. En outre, il nous semble que la détermination des objectifs dans le changement des politiques publiques conditionne les instruments à changer ou à créer.

Le présent travail est le fruit de la réflexion d'un acteur situé au cœur du projet de réforme et qui, à ce titre, a eu accès à d'importantes informations⁶². Mais cette position enjoint son auteur, par un effort critique, de prendre de la distance par rapport à l'ensemble des informations en sa possession en évoquant pas certaines d'elles⁶³. Ces informations ont été complétées par une enquête de terrain qui s'est déroulée durant toute la période d'élaboration du document de la réforme. Elle a consisté en des entretiens semi-directifs avec l'ensemble des membres du secrétariat technique de la réforme ainsi que d'une dizaine de leaders syndicaux ayant refusé de participer au processus enclenché. La triangulation⁶⁴ de ces sources permet de présenter le système

⁵⁹RAMONA, (Coman), 2016, *Méthodes de science politique*, Louvain-La Neuve, De Boeck, pp.25-29.

⁶⁰HALL, (Peter A.), (1993), « *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain* », *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-298.

⁶¹Analysant les politiques économiques des années 1970-1980, Peter HALL établit trois ordres de changement : pour lui, le changement de premier ordre correspond à un changement dans le mode d'utilisation d'un instrument de politique publique existant comme le taux d'intérêt. A la faveur de nouvelles connaissances, un instrument peut se révéler inadapté. Il faut le changer. Le changement de 2ème ordre dans la politique publique correspond à la création de nouveaux instruments de politique publique comme la mise en place de nouveaux instruments de contrôle de la masse monétaire ou les dépenses publiques. Ibidem, p.279.

⁶²L'auteur de la présente réflexion a présidé les travaux de la Commission thème et il est le Président du secrétariat technique de la réforme.

⁶³Par exemple les montants des salaires et toute autre information de nature à entamer la susceptibilité et/ou l'obligation de réserve de certains acteurs.

⁶⁴SARDAN De, (Jean Pierre Olivier), (1995), « La politique du terrain », *journals.openedition.org* Enquête [En ligne], 1 | 1995, mis en ligne le 10 juillet 2013, URL :

des rémunérations des agents publics comme un problème public (I) et d'analyser les interactions entre les différents acteurs qui en découlent (II).

I. La rémunération des agents publics comme un problème public

John W. KINGDON note avec pertinence que l'« on peut parler de problème dès lors que les gens sont convaincus que quelque chose peut-être fait pour améliorer la situation »⁶⁵. Pour cet auteur, trois mécanismes permettent de rendre visibles les situations problématiques : les indicateurs (un taux de chômage élevé), les événements (une catastrophe industrielle) et les feedbacks (les résultats d'une évaluation). Dans cette perspective, le système des rémunérations des agents publics de l'Etat burkinabè est un problème public en raison du désordre qui le caractérise (A) et de l'explosion de la masse salariale qui en découle (B).

A. Le désordre dans les rémunérations

Les différents statuts dérogatoires du statut général, obtenus par des luttes syndicales diverses, introduisent un désordre dans les rémunérations dans la mesure où ils charrient d'importantes disparités qui rompent le principe d'équité, voire d'égalité dans les traitements salariaux des agents publics. Ces statuts sont construits sur diverses grilles de rémunération (barèmes de solde et régimes indemnitaires) supérieures à celles du statut général de la fonction publique. L'analyse comparée de ces différentes grilles montre que, pour les mêmes emplois, les écarts entre les statuts particuliers et le statut général varient de cent cinquante (150) à trois cents cinquante (350) points indiciaires.

Outre ces disparités induites par les statuts particuliers, le gouvernement, dans le cadre de la gestion des revendications syndicales⁶⁶ et au motif qu'il veut « la paix pour gouverner »⁶⁷, octroie à l'ensemble des enseignants de l'Education de base, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues nationales (MENAPLN) une bonification d'un échelon. Cette situation est jugée discriminatoire car elle contrevient des dispositions légales en matière d'avancement d'échelons. En effet, la loi n° 081-2015/CNT portant statut général de la Fonction publique d'Etat du 24 novembre 2015, en son article 89, dispose que, « l'avancement d'échelon qui se traduit par une

<http://journals.openedition.org/enquete/263> ; DOI :10.4000/enquete.263 [Site consulté le 01 octobre 2019].

⁶⁵ KINGDON, (John W.), 2003, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Op. Cit., p. 119.

⁶⁶ La coordination des syndicats de l'Education de base, de l'Alphabétisation et de la promotion des langues nationales qui revendique « un statut valorisant » et mène une grève des évaluations dans ce sens. YAMEOGO, (François de Salle), 2019, « MENA : le SYNATEB demande aux gouvernants d'éviter des conflits inutiles de travail », In <https://lefaso.net/spip.php?article83364>

⁶⁷ Propos extraits de l'entretien avec le Premier Ministre burkinabè, monsieur Paul Kaba THIEBA. Entretien du mois d'Aout 2018 lors de la crise des transporteurs-routiers du Burkina Faso.

augmentation de traitement a lieu tous les deux ans pour le fonctionnaire dont la moyenne des notes calculée sur la même période est au moins égale à six sur dix »⁶⁸. Cette bonification unilatérale et isolée d'un échelon aux enseignants du MENAPLN dont on cherche encore le fondement juridique, outre la désarticulation du système des rémunérations des agents publics qu'elle induit, va à l'encontre du « principe cardinal de la fonction publique qui consacre l'égalité des traitements salariaux des fonctionnaires suivant l'égal niveau de qualification »⁶⁹ dans la mesure où elle place les enseignants du MENAPLN à un niveau de rémunération au-dessus de leurs homologues des autres corps de métier.

Les traitements indemnitaires sont aussi désordonnés parce qu'ils comportent d'énormes disparités qui dérogent à la réglementation en vigueur. En effet, le régime indemnitaire applicable aux agents publics de l'Etat⁷⁰ établit une nomenclature des indemnités ainsi que les différents montants y relatifs⁷¹. Il dispose que la somme des indemnités servies à un emploi est plafonnée à vingt et cinq pourcents (25%) du solde indiciaire de cet emploi⁷². Cette règle, par-delà l'harmonie qu'elle crée dans traitements salariaux des agents publics, établit une équité entre les différentes catégories d'emploi. Elle permet une maîtrise de la masse salariale et une rationalisation des dépenses de personnels de l'administration publique, c'est-à-dire de leur mise adéquate avec les capacités financières de l'Etat ; toutes choses qui participent de l'équilibre des indicateurs macroéconomiques notamment les dépenses, l'épargne et les investissements publics et de leur maintien.

⁶⁸Loi n° 081-2015/CNT portant statut général de la Fonction publique d'Etat du 24 novembre 2015. <https://lavoixdujuristebf.files.wordpress.com/2013/08/loi-081-2015-portant-statut-de-la-fonction-publique.pdf>, voir aussi, https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=104109[Sites consultés le 28 avril 2018 à 17 heures]

⁶⁹ C'est ce que précise l'article 36 de la Loi n° 081-2015/CNT portant statut général de la Fonction publique d'Etat du 24 novembre 2015. Voir, <https://www.sig.bf>. Voir aussi, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 2009, *Evaluation de la Réforme globale de l'administration publique (RGAP) du Burkina Faso*, p.15. Voir aussi, Premier ministre, *Diagnostic du système de rémunération des agents publics de l'Etat*, Rapport de base, p.1. Et, Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Protection sociale, Ministère de l'Economie et du Développement, 04 Octobre 2021, *Etude diagnostique sur le système de rémunération des agents publics de l'Etat*, pp. 1-2.

⁷⁰Décret N°2014-427/PRES/ PM/MEF/MFPTSS du 19 Mai 2014 portant régime indemnitaire applicable aux agents publics de l'Etat.

⁷¹Il s'agit des indemnités de logement, d'Astreinte, de sujétion, de résidence et de l'indemnité spécifique.

⁷²Décret n°2008-891/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2008 portant rémunérations du premier ministre, des présidents d'institution et des membres du gouvernement et les hautes autorités assimilées. Voir, <https://lefaso.net/IMG/pdf/decret-2008-891-pres-pm-mef.pdf>

Mais avec les statuts particuliers cette logique est désarticulée dans la mesure où les montants de leurs indemnités sont plus élevés que ceux du statut général⁷³ et leurs grilles indemnitaires contiennent d'autres éléments qui ne sont pas indiqués dans la nomenclature des indemnités ci-dessus mentionnée⁷⁴. Par ailleurs, les fonctionnaires de certaines ministères et institutions⁷⁵ notamment ceux chargés du recouvrement et de l'exécution des dépenses publiques, dans le cadre ou à l'occasion de l'exercice de leurs emplois, bénéficient de rémunérations indirectes, de compléments de salaires⁷⁶, présentés sous la forme d'indemnités⁷⁷ et appelées « fonds communs »⁷⁸. Ces rétributions visent à encourager les agents des régies financières à davantage mobiliser les recettes publiques.

Toutefois, l'octroi des fonds communs suscite de vives constations tant de la part des syndicats des agents publics qui en sont les bénéficiaires que chez les autres syndicats qui ne sont pas éligibles à ces fonds. Les premiers dénoncent une absence d'équité dans la répartition des montants alloués et revendiquent plus de justice administrative à

⁷³Les grilles de rémunérations des Magistrats montrent que les indemnités dépassent 3 à 4 fois les soldes indiciaires.

⁷⁴Les fonctionnaires de la Présidence du Faso et du Premier ministre et de certaines structures rattachées à ces institutions, perçoivent une indemnité « Appui-astreinte » de cent mille (100.000.) francs qui n'existe dans aucune grille salariale. La réglementation en matière indemnitaire ne reconnaît que l'indemnité d'astreinte. Les fonctionnaires de la Police perçoivent une indemnité pour, « services faits ». Et les travailleurs des Médias publics reçoivent des indemnités vestimentaires bien que tous ne présentent pas de Journal télévisés. Il est servi au corps des Greffiers et Greffiers-en- chef, une indemnité de para judiciaire.

⁷⁵Au Burkina Faso, il existe vingt et un (21) fonds communs logés à la Présidence du Faso, au Premier Ministère et dans sept (07) autres ministères dont trois (03) au Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement, au Ministère des Mines et des carrières, au ministère de la sécurité. Voir, Premier Ministère, 2015, « Rapport de la Commission technique sur la rationalisation des fonds communs et assimilés dans la Fonction publique burkinabè », *Publication du Premier Ministère du Burkina Faso*, Août, p.14 et sq.

⁷⁶DUVEAU, (Juliette), 2006, « Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement », *Thèse de Doctorat unique es Economies et finances, Université Rennes 2, Français, UFR de Sciences sociales Université de Rennes II - Haute Bretagne*. Chapitre 3.

⁷⁷Les fonds de motivation à la performance sont de « nouvelles formes de rémunération » selon Elsa PILICHOWSKI. PILICHOWSKI, (Elsa), 2009, « La rémunération à la performance est-elle efficace ? », *Perspective gestions publiques, Publication de l'Institut de la gestion publique et du développement économique, (IGPDE) Recherche - Études - Veille n° 30*, p.1. Et pour Juliette DUVEAU, pareil procédé relève d'un « détournement d'indemnité ». Voir, DUVEAU, (Juliette), 2006, « Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement », *Op., Cit.*, Chapitre V.

⁷⁸La terminologie « fonds communs » elle n'apparaît au Burkina Faso qu'en 2011 Le RAABO N°AN VII/044/FP/MF/SG/DCP portant affectation des sommes perçues au profit des services du Trésor. Voir, Premier Ministère, (2015), « Rapport de la Commission technique sur la rationalisation des fonds communs et assimilés dans la Fonction publique burkinabè », *Publication du Premier Ministère du Burkina Faso, Août, 2015, p.5 et sq.*

travers l'indexation à une performance individuelle des sommes à répartir⁷⁹. Quant aux seconds, ils dénoncent la discrimination et l'injustice sociale⁸⁰ dont ils sont victimes ; bref, une fonction publique à double vitesse⁸¹. Sur cette base, et au regard de l'importance des sommes perçues⁸², ils réclament la généralisation des fonds communs à tous les agents publics.

Le désordre dans les rémunérations des employés de l'Etat burkinabè est accentué avec les salaires des personnels politiques⁸³ sous le gouvernement du Premier Paul Kaba THIÉBA⁸⁴. A la différence des gouvernements qui l'ont précédé et au sein desquels le principe d'encadrement des rémunérations des personnels politiques a toujours prévalu⁸⁵, le Premier Paul Kaba THIÉBA octroie aux membres de son gouvernement des rémunérations à géométrie variable au point de faire perdre toute illisibilité aux rémunérations de ces personnels. A titre de comparaison, sous les deuxième et

⁷⁹ Ils constituent le motif des mouvements protestataires (grèves, Sit-In, débrayage) des syndicats du Ministère de l'économie, des Finances et du Développement ces trois -03) dernières années notamment la grève de 2017 qui a duré soixante et huit (68) jours selon Institut Free Afrik. Voir, Institut Free Afrik, « RéArmer la gouvernance pendant qu'il est encore temps », *www.Free-afrik.org* [site consulté le 12 janvier 2018 à 21 heures]. Voir aussi, AKOWOURA, (Maïmouna) et LIVIAN, (Yves Frédéric), 2018, « De l'insurrection populaire à l'insurrection des relations industrielles : les conflits collectifs de travail en question au Burkina Faso », *Op., Cit.*, p.5 et sq.

⁸⁰ Sur la période 2011-2017 les avantages financiers (prime de rendement + fond commun) versés sont supérieurs aux salaires globaux versés aux agents atteignant presque le double des salaires payés soit, 198,09% en 2012 et 170,22% en 2013. Ces résultats font dire aux syndicats non bénéficiaires des fonds communs que les avantages financiers versés aux agents du Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement constituent « un second salaire payé ». Voir, Premier Ministère du Burkina Faso, 2015, « Rapport de la Commission de réflexion sur les fonds communs au Burkina Faso, Premier Ministère du Burkina Faso.

⁸¹ KABORÉ, (Elie) « Fonction publique burkinabè : plus de 20 fonds communs ». Voir, <https://www.leconomistedufaso.bf/2018/03/19/fonction-publique-plus-de-20-fonds-communs/> [Site consulté le 19 mars 2018]

⁸² Selon le Rapport du Premier Ministère, le cumul des montants de distribués sur les trois années (2012, 2013 et 2014) de 63.495.804.164 Francs CFA. Ce montant est passé pour l'année 2018, à 110.000.00.000. Francs CFA selon le Rapport de la Conférence nationale des Forces vives de la nation sur la rationalisation du système des rémunérations des agents publics de l'Etat du fait de la variation dans les sources d'alimentation de ces fonds. Premier Ministère du Burkina Faso, 2015, « Rapport de la Commission de réflexion sur les fonds communs au Burkina Faso », *Publications du Premier Ministère du Burkina Faso*. Voir aussi, *Rapport synthèse de la Conférence nationale des Forces vives de la nation sur la rationalisation du système des rémunérations des agents publics*, p. 19.

⁸³ Il s'agit du Président du Faso, du Premier ministre, des Présidents d'Institutions, des ministres et autres membres du Gouvernement : les personnels du Parlement relevant de la fonction publique parlementaire et n'étant pas concernés par la présente réforme pour ne pas créer une confusion, voire une intrusion du pouvoir exécutif dans l'organisation du pouvoir parlementaire.

⁸⁴ Nommé le 06 janvier 2016 par le Décret n°2016-001/PRES du 06 janvier 2016 portant nomination du Premier ministre monsieur Paul Kaba THIÉBA. Voir, <https://www.sig.bf/2016/01/monsieur-paul-kaba-thieba-nomme-premier-ministre-du-burkina/> [Site consulté le 18 février 2019 à 14 heures]

⁸⁵ 02 Juin 1991 à nos jours.

troisième Républiques⁸⁶, ces personnels ne percevaient qu'une indemnité de cent mille (100.000.) francs CFA en plus de leurs salaires respectifs de fonctionnaires⁸⁷. Sous la quatrième République et ce jusqu'en 2016, les rémunérations des personnels politiques étaient alignées sur celles des fonctionnaires. Ainsi le solde indiciaire du traitement salarial du Premier ministre correspondant-il à celui de l'indice le plus élevé de l'administration publique⁸⁸. Et ceux des Présidents d'Institutions et des Ministres correspondent au solde indiciaire le plus élevé de la Catégorie A de la fonction publique. A ces salaires indiciaires s'ajoutent quatre indemnités que sont, l'indemnité de représentation, celle de la fonction, du logement et celle compensatrice pour leurs factures d'eau, d'électricité et téléphone dont les montants varient suivant la fonction mais restent égales pour les mêmes fonctions. Les deux augmentations⁸⁹ de salaires constatées dans les traitements de ces personnels sont liées aux augmentations des salaires octroyées aux agents publics.

Dès sa nomination, le Premier ministre Paul Kaba THIÉBA⁹⁰, nonobstant le décret n° 2008-891/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2008 portant rémunération du Premier ministre, des Présidents d'Institutions et des membres du Gouvernement qui, en son article 2 précise que, « la rémunération ci-dessus fixée⁹¹ s'applique uniformément à toutes les hautes personnalités occupant les mêmes fonctions quels que soient leur provenance professionnelle et le niveau de rémunération antérieurement acquis »⁹², s'octroie une rémunération nettement supérieure à celle fixée par ledit décret. Il justifie sa décision par le « manque à gagner qu'il subit sur ses revenus antérieurs à sa

⁸⁶ Respectivement situées de novembre 1970- 07 février 1974 et mai 1978- 24 novembre 1980.

⁸⁷ GARANGO, (Tiémoko Marc), 2007, *Devoir de mémoire*, Ouagadougou, EDIPAP International, pp.69-75.

⁸⁸ Cet indice qui est le plus élevé de l'administration publique, correspond au dernier échelon de la classe exceptionnelle de la catégorie P1 du corps des enseignants-chercheurs, hospitalo-universitaires, précisément la catégorie des professeurs titulaires d'université et des directeurs de recherche. Il était de 2415 et est passé en 2007 à 4185 points.

⁸⁹ Voir, le décret n° 2007 -328/PRES/PM/MFB/MFPRE du 25 mai 2007 portant rémunération du Premier Ministre, des Présidents d'Institution et des Membres du Gouvernement et le décret n° 2008-891/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2008 portant rémunération du Premier Ministre, des Présidents d'Institution et des Membres du Gouvernement. Pour un récapitulatif de ces décrets, voir, Journal Officiel du Burkina Faso (*JOBF*) n° 25 du 21 juin 2007, p.2 et sq.

⁹⁰ Il a été nommé le 06 Janvier 2016. La composition de son premier gouvernement a été rendue publique le 12 janvier 2016 et comportait 29 ministres. «*Burkina : Paul Kaba THIÉBA dévoile son gouvernement* », Voir, <https://www.burkina24.com/2016/01/13/burkina-paul-kaba-thieba-devoile-son-gouvernement/> [18 février 2016 à 10 heures]

⁹¹ Il s'agit des rémunérations brutes mensuelles et les indemnités de ces personnels.

⁹² La même disposition existait dans le décret n° 2007 -328/PRES/PM/MFB/MFPRE du 25 mai 2007 portant rémunération du Premier Ministre, des Présidents d'Institution et des Membres du Gouvernement en son article 3. Voir, <https://lefaso.net/IMG/pdf/decret-2008-891-pres-pm-mef.pdf>

nomination »⁹³. Cette décision produit un effet de crique car, à la faveur du remaniement ministériel opéré le 31 janvier 2018, seize (16)⁹⁴ des trente-trois (33) membres qui composent son deuxième gouvernement⁹⁵, lui empruntent son argument et se font octroyer des rémunérations nettement supérieures aux montants indiqués sur leur grille.

Nombreux analystes voient dans les rémunérations des membres du gouvernement, « une violation de la loi »⁹⁶, « une violation du principe de l'équité »⁹⁷, voire « une pétition de principe de la part des gouvernants » qui, tout en prônant la rationalisation des salaires, s'octroient indument des rétributions exorbitantes des réglementaires en vigueur »⁹⁸. Mais pour les commissaires de la réforme, l'ensemble des traitements salariaux pose problème⁹⁹ dans la mesure où il gonfle la masse salariale.

B. Le poids de la masse salariale

L'explosion de la masse salariale constitue un problème de finances publiques car il expose l'Etat burkinabè à un risque d'insolvabilité. En effet, la masse salariale de l'Etat burkinabè qui représentait 6% du PIB en 2013, a atteint 8.6% du PIB en 2017 et dépasse 50% des recettes fiscales totales en 2018 ce qui représente un ratio bien loin du critère de convergence de 35% de l'UEMOA¹⁰⁰. Plus exactement, de 620 Milliards CFA

⁹³ Sur la base de son salaire d'employé de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) nettement supérieur à celui du Premier ministre burkinabè dit-il, il a contracté des engagements financiers auprès de certaines structures de finances.

⁹⁴ Il s'agit de quatorze (14) ministres et de deux (02) Secrétaires d'Etat.

⁹⁵ Agence Ecofin, « *Burkina Faso : composition du nouveau gouvernement* », <https://www.agenceecofin.com/politique/0102-53952-burkina-faso-composition-du-nouveau-gouvernement> [Site consulté le 01 février à 10heures 45]

⁹⁶ DIALLO, (Daouda), 2021, Salaires des membres du gouvernement : « Nos gouvernants apparaissent aujourd'hui comme des acteurs qui ne respectent pas la loi », in <https://img1.lefaso.net/spip.php?article102702> [Site consulté le 18 février 2021 à 10h20min].

⁹⁷ TRAORÉ (Amadou), SG du collectif CGTB de la section du Kadiogo, « Il faut légiférer sur cette question et travailler à ce qu'elle soit en conformité avec la loi et également donner le bon exemple depuis le haut. Cela va contribuer à réconcilier les gouvernants et les gouvernés ». <https://img1.lefaso.net/spip.php?article102702> [Site consulté le 18 février 2021 à 10h20min].

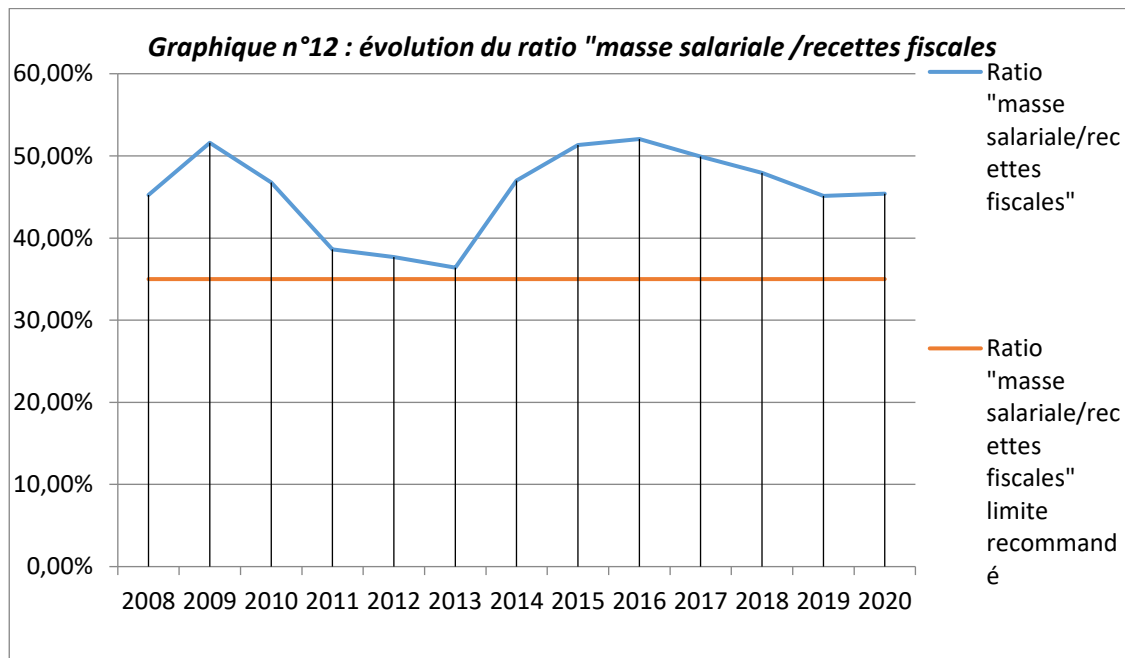
⁹⁸ YEDAN (Safantié), retraité, « Ce que j'ai appris est grave. Pourtant, il y a une loi qui fixe les salaires des ministres... Le gouvernement actuel est plus budgétivore que Blaise Compaoré. Personne ne peut me convaincre du contraire ». <https://img1.lefaso.net/spip.php?article102702> [Site consulté le 18 février 2021 à 10h20min].

⁹⁹ Reprenant l'analyse du Centre d'information, de formation et d'études sur le budget, Aïssata Laure SIDIBÉ estime que de 2016 à 2020, les ministres des gouvernements issus du premier mandat du Président du Faso, Roch KABORÉ, se sont servis environ 2 090 741 505 FCFA du budget de l'Etat. SIDIBÉ, (Aïssata Laure), 2021, « Salaires des membres du gouvernement », in *Lefaso.net du 17 février 2021*, <https://img1.lefaso.net/spip.php?article102702>

¹⁰⁰ FMI, *Rapport n°19/15* sur le Burkina Faso, p.21.

en 2017, la masse salariale est passée à 1000 Milliards de Francs CFA en 2020 avec un déficit budgétaire de l'ordre de 8% du PIB¹⁰¹.

Le graphique suivant illustre la situation de risque d'insoutenabilité de la masse salariale des agents publics.



Source : CID/SIGASPE 2018.

L'examen de ce graphique montre que les dépenses publiques ont surplombé, par moments, les recettes propres mobilisées et que le déficit budgétaire se situe à 4% en 2017 suivant les données de la situation d'exécution du budget de la même année. L'on relève aussi que la masse salariale s'est maintenue au-dessus des 35% des recettes fiscales sur la période 2008-2017 avec un pic de 52,05% en 2016¹⁰². Sur la période 2018-2020, les données du ministère des finances indiquent que le ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales se situerait à 45,38% à l'horizon 2020, soit 10 points

¹⁰¹ Commission Thème de la Conférence nationale des Forces vives de la nation, (2018), Rapport-synthèse de la Conférence sur la rationalisation du système des rémunérations des agents publics, p.23.

¹⁰²Cette augmentation exceptionnelle est due essentiellement au fait qu'avec la fin du Gouvernement de la Transition, l'Etat s'est retrouvé avec deux équipes gouvernementales à prendre en charge financièrement conformément aux dispositions du Décret n°2008-891/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2008 portant rémunérations du premier ministre, des présidents d'institution et des membres du gouvernement et les hautes autorités assimilées. Aux termes de ce décret, ces personnalités continuent de percevoir leurs rémunérations six (06) mois après la fin de leurs fonctions.

au-dessus de la norme communautaire¹⁰³. C'est dire que l'ambition de normaliser ce ratio aux termes du PNDES semble s'éloigner au fur et à mesure que l'on s'approche du terme du PNDES.

Le poids de la masse salariale est davantage perceptible au regard de l'offre politique¹⁰⁴ faite par le candidat Roch Marc Christian KABORÉ de moderniser l'administration publique de son pays et de répondre aux préoccupations de bien-être, d'équité, de justice sociale et de paix du peuple burkinabè¹⁰⁵. Le PNDES adopté par le conseil des ministres le 20 juillet 2016 est présenté comme « le référentiel national des interventions de l'État et de ses partenaires sur la période 2016-2020 » par lequel l'offre politique du Président Roch Marc Christian KABORÉ sera mise en œuvre¹⁰⁶. L'objectif global du PNDES est de « transformer structurellement l'économie burkinabè, pour une croissance forte, durable, résiliente, inclusive, créatrice d'emplois décents pour tous et induisant l'amélioration du bien-être social »¹⁰⁷. Le coût total induit par la mise en œuvre du PNDES est estimé à 15 395,4 milliards de francs CFA, devant être financé sur ressources propres de l'État à hauteur de 9 822, 2 milliards de francs CFA, soit 63,8% du coût total. Il se dégage ainsi un besoin de financement de 5 570,2 milliards de francs CFA, soit 36,2% du coût total¹⁰⁸. C'est dire que l'État burkinabè a un impérieux besoin de ressources propres pour financer le PNDES.

« Le gonflement tendanciel de la masse salariale de la fonction publique »¹⁰⁹, pour paraphraser Augustin LOADA, constitue « une pathologie administrative »¹¹⁰ dans la mesure où « il annihile incontestablement sa capacité institutionnelle de l'État burkinabè, c'est-à-dire « son aptitude à entreprendre et à promouvoir efficacement des actions d'intérêt collectif »¹¹¹. Autrement dit, il obère la capacité de l'État à réaliser les investissements structurants annoncés dans le PNDES¹¹². Or, comme le précise Sény

¹⁰³ Source : CID/SIGASPE 2018. Citée dans le Rapport de base de la Conférence nationale des Forces vives de la nation sur la rationalisation du système des rémunérations des agents publics, p.23.

¹⁰⁴ KABORÉ (Roch Marc Christian), 2014, « Mon programme politique : Bâtir avec le peuple un Burkina Faso de démocratie, de progrès économique et social, de liberté et de justice »

¹⁰⁵ Ibidem, p.9.

¹⁰⁶ La vision du PNDES est : « le Burkina Faso, une nation démocratique, unie et solidaire, transformant la structure de son économie et réalisant une croissance forte et inclusive, au moyen de modes de consommation et de production durables ».

¹⁰⁷ PNDES, p. V.

¹⁰⁸ PNDES, p. V

¹⁰⁹LOADA, (Augustin Gervais Marie), 2001, « Où en est l'administration publique ? », in, *L'Afrique politique. Réforme des Etats africains*, CEAN, Paris, Khartala, p.24.

¹¹⁰LOADA, (Augustin Gervais Marie), 2001, *Op., Cit.*, p.23.

¹¹¹ LOADA, (Augustin Gervais Marie), 2001, *Op., Cit.*, p.24.

¹¹²Voir, KABORÉ, (Elie), 2020, « Rémunérations des agents publics : les grandes tendances de la remise à plat », <https://netafrique.net/remunerations-des-agents-publics-les-grandes-tendances-de-la-remise-a-plat/>. [Site consulté le 22 janvier 2020]

Mahamadou OUÉDRAOGO, « il faut faire en sorte que nous retombions sur nos deux pieds en restant dans les grands canaux des exigences communautaires en matière de ratio masse salariale sur les recettes à l'effet de dégager des ressources pour faire des investissements structurants »¹¹³. Cette situation fait du changement du système des rémunérations des agents publics un viatique, la solution à la hausse de la masse salariale dans la mesure où, « la rationalisation du système des rémunérations dans la fonction publique apparaît comme une condition de viabilité pour les finances publiques du Burkina Faso »¹¹⁴. Mais, pour réussir une telle entreprise, le gouvernement doit gérer les interactions autour du processus qu'il a enclenché en affrontant les syndicats opposés à son action et rechercher le soutien populaire.

II. Les interactions dans le processus de réforme

Le projet de réforme du système des rémunérations des agents publics de l'Etat burkinabè a donné lieu à des interactions entre les différents groupes d'acteurs. Aux propositions de la Conférence nationale des forces vives de la nation, certains syndicats y opposent de vives résistances (A). Face à celles-ci, le gouvernement recherche des soutiens en procédant à une mobilisation de certains acteurs (B).

A. Les résistances à la réforme

Le projet de réforme a essuyé des résistances corporatistes c'est-à-dire centrées sur la défense exclusive des intérêts de corps¹¹⁵. Elles sont l'œuvre de l'intersyndical des

¹¹³ OUÉDRAOGO, (Séni Mahamadou), 2019, « Rationalisation du système de rémunération : le gouvernement réaffirme sa volonté de poursuivre le processus » <https://lefaso.net/spip.php?article89443>. [Site consulté le dimanche 5 mai 2019 à 11h03min].

¹¹⁴ AHONANGANSI, (Mauriac), 2018, « Burkina : réformer l'Etat pour dégraisser le mammoth », *Article libre Afrique*, in <https://www.contrepoints.org/2018/07/03/319520-burkina-faso-reformer-letat-pour-degraisser-le-mammoth> [Site consulté le 18 juillet 2018 de 21 heures à 21 heures 25]

¹¹⁵Le corporatisme désigne, à la fois, une doctrine et une méthode qui a revêtu plusieurs sens au cours de l'histoire. En tant que doctrine, répudiant à la fois l'individualisme et le collectivisme, il se fonde sur l'organisation des professions en organismes permanents et institutionnels qui élaborent des décisions sanctionnées par les pouvoirs publics et sont représentés auprès du gouvernement pour une défense exclusive des intérêts particuliers d'une catégorie de personnes. En tant que méthode politique, il s'oppose aux formes de régulation légalobureaucratiques et par le marché. C'est pourquoi, différents auteurs opposent le corporatisme au pluralisme. Pour une synthèse des différentes approches de la notion, voir, COLEMAN, (Janet), MILLER, (David), (dir.), 1989, *Dictionnaire de la pensée politique. Hommes et idées*, Paris, Hatier, coll. J. Bremond, pp.149-153.

Magistrats¹¹⁶ et du collectif de la Confédération générale des Travailleurs du Burkina (CGTB)¹¹⁷.

L'intersyndical des Magistrats prend appui sur le statut des Magistrats pour rejeter la réforme. Leur argument, d'ordre juridique, est le suivant : la Magistrature est un pouvoir constitutionnel et leur corps est régi par une loi organique alors que le statut de la Fonction publique relève d'une loi ordinaire. La hiérarchie des normes juridiques accorde une suprématie juridique à leur corps sur la fonction publique. La réforme ne saurait donc leur être opposée.

A la remarque selon laquelle le processus en cours porte sur les rémunérations des agents publics et pas uniquement ceux des fonctionnaires, cet autre responsable syndical de la Magistrature, non pas sans une once d'ironie, rétorque ceci :

« Voulez-vous dire que la réforme touche aussi les rémunérations des Ministres, celles des présidents d'institution et des députés ? Assurément non. Ce n'est pas ce qui nous a été donné de lire ou de comprendre. Et même si c'est le cas, ces personnalités de la République sont libres d'accepter des réductions de leurs traitements salariaux. Pour nous, il n'en est pas question »¹¹⁸.

Le collectif CGTB justifie son rejet de la réforme par l'octroi aux Magistrats d'énormes avantages financiers. C'est ce qu'exprime le responsable d'une centrale syndicale ces termes :

« Nous pensons que notre gouvernement manquait de ressources financières suffisantes pour satisfaire nos revendications salariales et pour augmenter les salaires. Mais avec ce qu'il a octroyé aux Magistrats, il est clair que le gouvernement dispose d'assez d'argent pour satisfaire tous les travailleurs... Nous ne pouvons donc pas accepter qu'il veuille réduire nos salaires de nos jours »¹¹⁹.

Pour le collectif CGTB, le gouvernement obéit aux injonctions du Fond Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (BM) car son projet de réforme vise à « réduire les salaires des agents publics aux fins de faire des économies dans le sens

¹¹⁶L'Intersyndical des Magistrats regroupe les trois syndicats de ce corps de métiers : le Syndicat Burkinabè des Magistrats (SBM), le Syndicat des Magistrats Burkinabè (SMB) et le Syndicat Autonome de la Magistrature Burkinabè (SAMAB).

¹¹⁷ Le collectif CGTB est composé de la Coordination des syndicats de la fonction publique (CSFP), la Coordination des Syndicats autonomes des travailleurs de l'information et de la culture (SYNATIC), la Fédération des syndicats nationaux des travailleurs de l'éducation et de la recherche (F-SYNTER), la Coordination des syndicats du Ministère de l'Economie, des Finances et du Développement.

¹¹⁸LAOUNDIKI, (Cryspin Masneang), 2018, « Rémunération des agents publics de l'Etat : Des syndicats invalident l'approche du gouvernement », in <https://lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 19 avril à 01h01min]

¹¹⁹ Propos extraits de l'entretien qu'a bien voulu nous accorder le SG du F-SYNTER

d'assurer le paiement permanent de la dette »¹²⁰. Le collectif CGTB ne peut donc pas aller à « une foire pour cautionner des mesures qui seront impopulaires et sera accusé de complicité par l'ensemble des travailleurs »¹²¹. C'est donc « la vision » du gouvernement qui sous-tend le projet de réforme du système des rémunérations des agents publics et les objectifs qu'il poursuit que le collectif CGTB rejette et il le fait savoir clairement dans cette apostrophe :

« Selon le gouvernement, les travailleurs du public, au regard de leurs revenus, sont les principaux responsables de la pauvreté dans notre pays. Une telle vision est très loin de la réalité et ne peut pas être cautionnée par nos organisations. L'autre objectif du gouvernement est de diaboliser les luttes syndicales en présentant les agents publics comme ceux qui s'accaparent des ressources du pays»¹²².

Mais ayant constaté des avancées dans le processus d'élaboration de la réforme, le collectif CGTB et ses alliés changent leur approche du sujet tout en maintenant leur objectif initial qui est d'empêcher le changement de se produire. Ils passent d'un refus systématique et de principe du changement à une approche axée sur le rejet du contenu de la réforme, c'est-à-dire les aspects cognitifs de celle-ci. Pour cette coalition, le gouvernement ne résout pas le problème du déséquilibre budgétaire en isolant les traitements salariaux des autres dépenses publiques. Toute action visant le rétablissement de la soutenabilité budgétaire doit,

« intégrer la problématique des recettes publiques c'est-à-dire, les impôts, les retombées des ressources minières, celles des exonérations, la gestion du foncier, les dossiers de crimes économiques, etc., à celles des dépenses publiques c'est-à-dire, le coût des institutions, celui des baux les administratifs, les traitements salariaux des hauts dignitaires de la république, les subventions diverses que le gouvernement accorde à certaines structures non administratives, le coût du parc automobile de l'Etat, la gestion des marchés publics, les dépenses somptueuses

¹²⁰LAOUNDIKI, (Cryspin Masneang), 2018, « Rémunération des agents publics de l'Etat : Des syndicats invalident l'approche du gouvernement », in <https://lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 19 avril à 01h01min]

¹²¹LAOUNDIKI, (Cryspin Masneang), 2018, « Rémunération des agents publics de l'Etat : Des syndicats invalident l'approche du gouvernement », in <https://lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 19 avril à 01h01min]

¹²²Dans une correspondance datée du 27 février 2018 et adressée à monsieur le Ministre de la Fonction publique avec ampliation au Secrétariat technique de la Réforme, l'Unité d'action syndicale (UAS) « exprime des réserves portant sur le format et le contenu de la conférence nationale du gouvernement avec les organisations syndicales et les forces vives de la nation pour examiner les propositions en vue de la réforme du système de rémunération des agents publics de l'Etat. Elle a également posé la nécessité de Termes de références (TDR) de la rencontre ». Le contenu de cette adresse signé le SG du Syndicat autonome des travailleurs de l'information et de la culture (SYNATIC), Sidiki DRAMÉ, a été publié plus tard. Voir, « Rémunération des agents publics de l'Etat : Des syndicats invalident l'approche du gouvernement », in <https://lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 20 avril à 11heures].

occasionnées par les activités des dirigeants politiques et qui n'ont pas une plus-value à leur productivité »¹²³.

Outre la réduction du train de vie de l'État,

« Si le gouvernement veut rétablir la soutenabilité budgétaire, il devra engager des actions visant à régler définitivement les crimes économiques, les détournements des deniers dont se seraient rendus coupables certains dirigeants passés et actuels des régimes politiques. Elle devrait se poursuivre avec une évaluation des richesses des différents dirigeants des régimes politiques et culminer vers le recouvrement des passifs financiers de l'État auprès de nombreux citoyens (opérateurs économiques, dirigeants politiques mis en cause dans les différents rapports des corps de contrôle de l'État (ASCE-LC, Cours des Comptes) et encourager la contribution des sociétés prospères et grosses fortunes au relèvement des recettes publiques »¹²⁴.

De ces considérations, le collectif CGTB propose au gouvernement deux alternatives : la limitation des discussions aux rémunérations des agents publics et, dans ce cas, celles-ci doivent se passer entre le gouvernement (employeur) et organisations syndicales (représentants des travailleurs). Exit donc les forces vives de la nation. Dans ce cas, « nos organisations syndicales iront dans ce cadre pour en faire une opportunité d'établir une plus grande équité entre les agents publics de l'Etat d'une part, et d'autre part, la transparence dans la gestion des deniers publics »¹²⁵. Au cas échéant, c'est-à-dire que si le gouvernement maintient la dynamique d'une conférence comprenant les forces vives de la nation, il devra consentir ouvrir son contenu à la problématique de la richesse nationale et de sa gestion. Et dans une telle hypothèse, « les organisations syndicales s'engagent à permettre à la conférence nationale d'examiner sans complaisance ces questions »¹²⁶ et, « là où transitent cinq (5) francs de l'Etat, on devrait mettre cela sur la table de discussion »¹²⁷.

¹²³LAOUNDIKI, (Cryspin Masneang), 2018, « Rémunération des agents publics de l'Etat : Des syndicats invalident l'approche du gouvernement », in <https://www.lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 20 avril à 11 heures]

¹²⁴LAOUNDIKI, (Cryspin Masneang), 2018, « Rémunération des agents publics de l'Etat : Des syndicats invalident l'approche du gouvernement », in <https://www.lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 20 avril à 11 heures]

¹²⁵Propos de Souleymane BADIÉL, Secrétaire général adjoint de la Fédération des syndicats nationaux des travailleurs de l'éducation et de la recherche (F-SYNTER), in <https://www.lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 20 avril à 11 heures]

¹²⁶Lettre de la CGTB adressée à monsieur le Premier Ministre datée du 18 mars 2018, centrale syndicale adresse une correspondance au chef du gouvernement pour signifier leur refus, non plus du principe de la réforme mais, de son contenu. Voir, <https://www.lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 20 avril à 11 heures]

¹²⁷Propos de Nongo Grégoire TRAORÉ, SG du Syndicat national des agents des impôts et des douanes (SYNAID), in <https://www.lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 20 avril à 11 heures]

« Les propositions alternatives » du collectif CGTB participent d'une stratégie d'enlèvement de la réforme par l'amplification des idées et des objectifs de celle-ci dans le but de les rendre inapplicables, du moins, dans l'immédiat. Cette posture n'est plus affichée par la direction de la faïtière mais est relayée par les syndicats sectoriels qui agissent individuellement tout en gardant leur affiliation à celle-ci.

Ce mode d'action collective non-conflictuelle¹²⁸ cache mal une « stratégie d'influence » pour faire échec au changement entamé. L'on est fondé de le penser dans la mesure où, concomitamment aux propositions que le collectif CGTB formule, les syndicats affiliés à cette dernière utilisent « le mode d'action conflictuelle » en menant des actions sectorielles de blocage de la réforme de l'administration publique : manifestations protestataires, Sit-In, grèves perlées, boycott de certaines activités administratives¹²⁹. Dans ces conditions, pour faire accepter l'action publique engagée, le gouvernement cherche à conquérir l'opinion.

B. Les soutiens au processus de la réforme

La conquête de l'opinion publique, indispensable à l'acceptation de l'action publique, participe de la construction de celle-ci¹³⁰. Elle s'est faite par une mobilisation de divers

¹²⁸OUÉDRAOGO, (Boureima), 2019, « Boycott de certains services du MINEFID : l'Etat et les contribuables otages des fonds communs », *Le Reporter. Bimensuel d'informations générales*, n°259 du 1er au 04 avril 2019, pp.3-4.

¹²⁹La coordination nationale des syndicats de l'éducation, après une grève de trois mois, décide de l'arrêt de toutes les évaluations des apprentissages y compris les examens de fin de cycles d'études au primaire et au post-primaire. Le syndicat autonome des travailleurs de l'Information et de la Culture, pour sa part, décide de l'arrêt de la diffusion sur les médias nationaux, de toutes les informations. Au même moment, le Syndicat national des gestionnaires des ressources humaines suspend les traitements des actes administratifs de carrière c'est-à-dire, les avancements des fonctionnaires, les actes d'intégration des élèves fonctionnaires, les actes reclassements des agents publics de retour des différents stages et les traitements des dossiers d'admission à la retraite des fonctionnaires. Enfin, nous pouvons citer le refus de la coordination nationale des syndicats de la Santé, de poser certains actes médicaux comme les anesthésie et les interventions chirurgicales. Le Burkina Faso enregistre plus d'une soixantaine de grèves dans les services publics depuis 2018. Les plus importantes sont entre autres la grève « sans service minimum » des travailleurs de la santé humaine et animale (du 22 au 24 novembre 2016), la grève des agents des impôts (du 21 au 23 novembre 2016), celle des travailleurs des médias publics (du 03 au 05 octobre 2016 puis du 26 au 29 octobre 2016 au cours du Salon international de l'artisanat de Ouagadougou et celle des agents du ministère des finances. Voir, Haut Conseil du Dialogue Social du Burkina Faso (HCDS), *Rapport annuel d'activités du 2017-2108* remis au Chef de l'Etat, Juillet 2019.

¹³⁰NEVEU, (Éric), 1996, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, collection Repères, 3ème édition, p.10 et sq. Voir aussi, CHAMPAGNE, (Patrick), 1984, « La manifestation. La production de l'évènement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°52-53, pp. 18-41.

acteurs, un recours à l'expertise internationale¹³¹ et une forte médiatisation¹³² du contenu, des termes et des enjeux de la réforme.

L'élaboration des éléments du changement a suivi un modèle séquentiel faite en plusieurs étapes avec divers acteurs¹³³. Dans un premier temps, une « Commission thème » composée de quatorze (14) cadres supérieurs du ministère de l'Économie, des Finances et du Développement et celui de la Fonction publique, du Travail et de la Protection sociale a produit un rapport-diagnostic sur la situation des traitements salariaux des agents publics. Dans un second temps, ce rapport a été remis aux forces vives de la nation pour examen et amendements en vue de la conférence nationale convoquée à cet effet le 12, 13 et 14 juin 2018. La conférence a suivi une méthode de travail simple : donner la parole aux participants afin de cerner le problème « système des rémunérations » comme « un problème social »¹³⁴ et à « le comprendre complètement depuis son origine et, surtout, savoir comment il a été amené à être défini comme tel »¹³⁵. Ce *brainstorming* à l'échelle nationale est, à la fois, d'ordre heuristique par l'importance de la dimension cognitive dans le changement¹³⁶ et une la garantie d'une participation effective des différents acteurs à l'élaboration du contenu du changement par la mise en exergue de leur rôle¹³⁷. À l'issue de cette conférence, un « Secrétariat technique »¹³⁸ a été commis par les participants à la tâche de formuler les recommandations en des propositions techniques susceptibles d'être mise en œuvre.

¹³¹Le Secrétariat technique a fait appel à l'expertise du Pr Alioune Badara FALL de l'Université de Bordeaux.

¹³² Outre les interventions publiques quasi quotidiennes des membres du secrétariat technique dans les médias, les conférences publiques sur le thème, les prises d'antennes dans les différents organes de presses du pays, les travaux de la conférence ont été retransmis en direct sur les chaînes de télévision du pays.

¹³³HASSETEUFEL, (Patrick), 2011, *Sociologie politique : L'action publique, Op., Cit., p.29 et sq.*

¹³⁴BECKER, (Harold), (sous la dir.), 1966, *Social Problems: A Modern Approach, New York, John Wyler, p.11.*

¹³⁵ SPECTOR, (Malcolm), KITSUSE, (John I.), 1977, *Constructing Social Problem, Memlo, Park Cummings*

¹³⁶LÉCA, (Jean), MÜLLER, (Pierre), 2008, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions d'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in O. GIRAUD et P. WARIN, (sous dir.), 2008, *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, pp. 39-72.

¹³⁷LÉCA, (Jean), MÜLLER, (Pierre), 2008, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions d'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in O. GIRAUD et P. WARIN, (sous dir.), 2008, *Politiques publiques et démocratie, Op., Cit., pp. 39-72.*

¹³⁸Ce Secrétariat est composé de vingt et cinq membres : les quatorze 14 membres de la « Commission thème » auxquels se sont joint quatorze (14) représentants des forces vives de la nation ainsi constitués : 5 représentants des centrales syndicales, deux (02) représentants des syndicats autonomes, trois (03) représentants des communautés religieuses, un (01) des chefferies coutumières, un (01) du Conseil national des Organisations de la société civile CNOSC), un (01) représentant des Organisations non-gouvernementales issues du Secrétariat permanent de cette structure (SP-ONG), deux (02) experts issus

En déplaçant l'idée de son contexte, nous pouvons dire avec Patrice DURAN et Jean Claude THOÉNIG, que le changement en tant qu'« action publique est construite de manière collective »¹³⁹ par des acteurs étatiques et non-étatiques. Ces derniers constituent des groupes d'intérêts¹⁴⁰ liés à l'Etat se situant à l'interface de celui-ci et des populations¹⁴¹. Leur implication dans le processus dénote de l'approche « par le bas » de l'action publique et l'option du consensus comme modalité de construction de celle-ci¹⁴². Le consensus entendu comme, avis de non-objection, l'accord explicite des parties prenantes, est érigé en procédure décisionnelle¹⁴³ dans l'élaboration du changement. Ce procédé, suivant le paradigme incrémental se veut démocratique dans la mesure où, « les décisions politiques adoptées correspondent le plus souvent à des compromis pouvant convenir à des acteurs défendant des valeurs ou des objectifs différents, sans pour autant s'opposer à leurs convictions idéologiques profondes »¹⁴⁴.

Mais le consensus n'exclut pas la recherche d'intérêts spécifiques. Serge MOSCOVICI rappelle que le consensus prend tout son sens lorsque des intérêts spécifiques ou particuliers sont en jeu et les différents acteurs transcendent leurs particularismes pour réaliser l'intérêt général entendu comme la condition de possibilité des intérêts particuliers¹⁴⁵ ou encore comme, « le bien d'une pluralité de personnes poursuivi par des moyens mis en commun » selon la formule d'Arthur UTZ¹⁴⁶. La recherche de l'intérêt général est l'argument utilisé pour mobiliser les acteurs non-étatiques dans le processus du changement. Pour la composante syndicale des forces vives de la nation,

des universités notamment l'UFR/SJP et l'UFR/SH et un (01) représentant du Conseil national du Patronat burkinabè (CNPB).

¹³⁹ DURAN (Patrice), THOÉNIG, (Jean Claude), 1990, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), pp.600-601.

¹⁴⁰Certaines analyses opposent les groupes d'intérêts au pluralisme Cette opposition est davantage présente dans les approches contemporaines du concept qui postule une pluralité des acteurs participant à l'élaboration et à la construction de l'action publique contrairement à la conception monopoliste qui n'admet qu'un groupe limité d'acteurs non étatiques. COLEMAN (Janet), MILLER, (David), (sous la dir.), 1989, *Dictionnaire de la pensée politique. Hommes et idées, Op., Cit.*, pp.149-153.

¹⁴¹ COURTY, (Guillaume), 2006, *Les groupes d'intérêts*, Paris, La Découverte, collection 'Repères'.

¹⁴²Le consensus est également recommandé par les instruments juridiques et politiques de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest comme moyen et méthode de gestion des questions politiques. Voir, CEDEAO, *Protocole ASPI//12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité signé le 21 décembre 2001 à Dakar* par les Chefs d'Etat de la CEADEAO.

¹⁴³ SAÏDOU, (Abdoul Karim), 2018, « La démocratie à l'amiable : le consensus et réforme constitutionnelle au Burkina Faso », *Revue burkinabè de Droit*, n°56, p.38.

¹⁴⁴ JÖNSSON, (Alexandra), « Incrémentalisme », in L. BOUSSAGUET et al., 2014, *Dictionnaire des politiques publiques, Op., Cit.*, p.319.

¹⁴⁵MOSCOVICI, (Serge) et DOISE, (Williams), 1999, *Dissensions et consensus : une théorie générale des discussions collectives*, Paris, PUF. Voir aussi, PACIFIC, (Christophe), 2011, *Consensus/dissensus : principe du conflit nécessaire*, Paris, L'Harmattan

¹⁴⁶ UTZ, (Arthur), 1960, *Ethique sociale*, tome I, Editions universitaires de Fribourg, (Suisse).

« cette réforme constitue une opportunité de régler, une bonne fois pour toutes, l'épineuse question de l'inégalité des traitements salariaux des agents publics de l'Etat et la mise en place de mécanismes pour l'amélioration continue des conditions de vie de l'ensemble des travailleurs »¹⁴⁷. Taclant à demi-mot certains de ces camarades syndicalistes qui ont boudé le rendez-vous, ce leader syndical soutient que l'intérêt de la réforme réside dans sa pertinence et l'enjeu majeur dont il est porteur. « Il nous faut, dit-il, changer notre manière de réfléchir pour comprendre qu'il s'agit de l'avenir du pays. Or, le Burkina de demain ne saurait se construire avec des questions qui ont toujours prévalu d'oppositions stériles de classes »¹⁴⁸. Autrement dit, l'opposition au processus en cours ne saurait se fonder sur un argument idéologique quelconque.

Bon nombre d'acteurs sont préoccupés par la paralysie dans laquelle l'administration publique est plongée du fait des multiples grèves des syndicats de la fonction publique et dont les conséquences négatives se répercutent sur tout l'Etat et le pays. Ils s'inquiètent du contexte national post-insurrectionnel qui crée un sentiment d'euphorie généralisée et nourrit « l'attitude jusqu'au-boutiste »¹⁴⁹ du collectif CGTB qui, convaincu que ses relations avec le gouvernement reposent sur des rapports de forces et que « tout redevient possible »¹⁵⁰, exacerbe les risques de dérapage sociopolitiques. Contre une telle posture, cet autre commissaire des forces vives de la nation s'érige en ces mots :

« Nous venons de sortir d'une période difficile pour notre pays. Après d'intenses luttes pour la démocratie et la conquête de liberté qui ont abouti avec l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014, nous devons nous convaincre que l'insurrection populaire est derrière nous et nous remettre au travail pour reconstruire le pays car "la révolution permanente" n'est pas possible »¹⁵¹.

Mais, à bien considérer les choses, la participation des acteurs non-étatiques au changement du système des rémunérations des agents publics de l'Etat se fonde plus sur leurs intérêts dans la mesure où les activités des entreprises du secteur privé sont tributaires de l'administration publique qui, en bien des égards, rend possibles leurs différentes transactions. L'on serait tenté de voir dans cette pluralité des acteurs impliqués dans le processus enclenché, la mise en œuvre du principe selon lequel, « le pouvoir politique est par définition dispersé dans une société démocratique moderne et

¹⁴⁷Propos de monsieur Guy Olivier OUEDRAOGO, président du mois des Centrales syndicales de février 2018, in, <https://lefaso.net/spip.php?article83936> [Site consulté le mardi 12 juin 2018 à 23h30min].

¹⁴⁸Propos de monsieur Guy Olivier OUÉDRAOGO, président du mois des Centrales syndicales de février 2018, in <https://lefaso.net/spip.php?article83936> . [Site consulté le mardi 12 juin 2018 à 23h30min].

¹⁴⁹Propos extraits de l'entretien avec le représentant de la chefferie coutumière au sein des Forces vives de la nation.

¹⁵⁰ Propos extraits de l'entretien avec le représentant de la chefferie coutumière au sein des Forces vives de la nation.

¹⁵¹ Propos extraits de l'entretien avec le représentant du conseil national du Patronat burkinabè.

la domination durable d'un groupe est empêchée par l'émergence permanente de nouveaux contre-pouvoirs, c'est-à-dire de groupes en opposition au groupe dominant »¹⁵². Mais cette participation montre que le projet de changement repose sur « un partenariat social »¹⁵³ dans lequel les différents groupes arguent les menaces qui planent sur leurs intérêts pour prendre une part active dans le processus de changement. Pour Emiliano GROSSMAN et Sabine SAURUGGER, « il existe un très grand nombre de groupes qui se mobiliseront dès que l'un de leurs intérêts sera menacé »¹⁵⁴. Toutefois, il convient de ne pas assimiler une telle approche à un corporatisme dans la mesure où les intérêts défendus par ces groupes ne sont pas ceux de leurs corps des métiers respectifs mais, tout au moins, des intérêts individuels et, tout au plus, ceux du gouvernement.

Bernd MARIN¹⁵⁵ et Patrick HASSENTEUFEL¹⁵⁶ soutiennent que ces groupes d'intérêts en situation de monopole ont un poids prépondérant dans l'action publique, tant dans la décision que dans la mise en œuvre des politiques publiques¹⁵⁷. Le modèle d'« action corporatiste silencieuse » construit par Philippe GARRAUD¹⁵⁸ correspond à cette situation où « des collectifs organisés »¹⁵⁹ qui se caractérisent par leur « identité de groupe »¹⁶⁰, bénéficient d'un accès privilégié aux autorités publiques et où le public directement concerné est réduit, permettant une décision discrète¹⁶¹ du fait de leur implication dans les politiques publiques¹⁶². Entre les services de l'Etat et les organisations qui ont le monopole de la représentation des intérêts particuliers, il se crée

¹⁵² GROSSMAN, (Emiliano), SAURUGGER, (Sabine), 2006, *Les groupes d'intérêts. Actions collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, pp.60-61.

¹⁵³ HASSENTEUFEL, (Patrick), 1990a, « Le partenariat économique et social autrichien », *La Revue de l'IRE*, n°2, p.129-160.

¹⁵⁴GROSSMAN, (Emiliano), SAURUGGER, (Sabine), 2006, *Les groupes d'intérêts. Actions collective et stratégies de représentation, Op., Cit.*, pp.60-61.

¹⁵⁵MARIN, (Bernd), 1985, « *Austria. The Paradigm Case of Liberal Corporatism?* », In W. Grant, (dir), *The Political Economy of Corporatism*, Basingstoke, Mac Milan, pp.89-125.

¹⁵⁶ HASSENTEUFEL, (Patrick), 1990a, « Le partenariat économique et social autrichien », *La Revue de l'IRE*, n°2, pp.129-160.

¹⁵⁷L'auteur donne l'exemple de la politique macroéconomique et des politiques sociales qui ont été prises en charge par les la Confédération des syndicats autrichiens (ÖGB) dominant la chambre des travailleurs et la chambre patronale qui est appelée ou qualifiée souvent de « partenariat social »

¹⁵⁸GARRAUD, (Philippe), 1990, « Les politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *Année sociologique*, vol. n°4, pp.17-41.

¹⁵⁹HASSENTEUFEL, (Patrick), 1991, « Représentations et construction identitaire : une approche des coordinations », *Revue française de science politique*, 41 (1), pp. 5-27.

¹⁶⁰HASSENTEUFEL, (Patrick), 2011, *Sociologie politique : L'action publique, Op., Cit.*, p.200.

¹⁶¹GARRAUD, (Philippe), 1990, « Les politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *Année sociologique*, vol. n°4, pp.17-41.

¹⁶² TILLY, (Charles), 1984, « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande Bretagne », *Vingtième siècle*, 4, pp.89-108. SCHMITTER, (Philippe), 1974, « Still the Century of Corporatism? », in *Review of Politics*, 36, pp.86-131.

et se développe des rapports d'interdépendance dans la mesure où ces organisations mobilisent leurs adhérents en échange de politiques publiques favorables.

L'implication des acteurs non-étatiques dans le processus de changement dénote d'une approche du changement par laquelle, le gouvernement, bien que l'ayant initié, se place dans le rôle de régulateur, c'est-à-dire qu'au lieu d'agir directement, il préfère inciter les acteurs non-étatiques à l'action pour résoudre le problème public. L'État apparaît selon la formule de Jacques DOUZELOT et Philippe ESTEBE, en « Etat animateur qui a plus recours au "faire-faire" qu'au "faire" »¹⁶³, qui « agit davantage indirectement que de manière directe, qui est en interaction qu'en action, qui pilote et oriente plus qu'il ne met en œuvre »¹⁶⁴.

La stratégie des Commissaires de la réforme a consisté, d'une part, à un travail de déconstruction des idées qui sous-tendent le maintien d'une pluralité de statuts dans la fonction publique et, d'autre part, à un travail de cognition des termes du changement accordant une importance aux idées dans l'explication de celui-ci¹⁶⁵. Ainsi, la quasi-totalité des statuts particuliers est-elle récusée par les Commissaires du Secrétariat technique pour qui, seuls les corps des enseignants-chercheurs, des enseignants hospitalo-universitaires et des chercheurs, dont le niveau de classement est unanimement accepté, au regard de leurs niveaux de recrutement, méritent des statuts particuliers. Il s'ensuit que pour ces acteurs, les sorties des différents corps de métier du statut général de la fonction publique de l'Etat ont exacerbé la cassure du socle républicain sur lequel repose toute administration moderne. Et au plan des rémunérations, les statuts particuliers constituent une violation du principe essentiel de la fonction publique qui consacre l'égalité des traitements salariaux des fonctionnaires suivant l'égal niveau de qualification.

Dans ce sens, les Commissaires du Secrétariat technique proposent un avant-projet de loi organique portant principes fondamentaux de la Fonction publique pour soumettre tous les statuts, notamment ceux qui sont régis par des lois organiques¹⁶⁶, à une même et unique norme juridique et fonder juridiquement le rétablissement de l'équité dans les traitements salariaux. Ce réajustement juridique permet d'organiser la Fonction publique en conférant aux différents statuts des agents publics une plus grande cohérence et une unicité. Il permet de l'organiser autour du modèle bureaucratique

¹⁶³DOUZELOT, (Jacques) et ESTEBE, (Philippe), 1994, *L'Etat animateur*, Paris, Ed. Seuil,

¹⁶⁴ HASSENTEUFEL, (Patrick), 2011, *Sociologie politique : L'action publique*, Op., Cit., p.290.

¹⁶⁵SUREL, (Yves),1998, « Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, N° 87 : 2. Voir, aussi, MÜLLER, (Pierre), 1. 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol 55, pp.155-187.

¹⁶⁶ Il s'agit du corps de la Magistrature et celui de la Police nationale dont les statuts sont régis par des lois organiques bien que les premiers soient recrutés avec la Maîtrise. Quant aux seconds, ils sont recrutés pour les sous-officiers, avec le BEPC ou le Baccalauréat et la Maîtrise pour les Officiers.

wébérien, c'est-à-dire « un modèle dominé par la volonté de protéger les usagers et les fonctionnaires de l'arbitraire et du favoritisme et qui se traduit alors par la mise en place de règles impersonnelles »¹⁶⁷. Ce réajustement fondé sur la règle de droit constitue, selon de Jacques CHEVALLIER et Danielle LOSCHAK, un principe d'encadrement intégral de l'activité administrative utile au fonctionnement de l'administration publique car, « il autorise la prévision et le calcul ainsi que le contrôle des actes de l'agent »¹⁶⁸.

Outre l'argument juridique apporté par l'expertise internationale et les commissaires de la réforme, ces derniers essaient de gagner « la bataille du discours légitime »¹⁶⁹ en avançant deux types d'arguments qui tendent à montrer la nécessité de rationaliser les dépenses de personnel : un argument économique et un autre davantage de nature sociale et politique. Au plan économique, le poids de la masse salariale qui représente 55% des recettes fiscales totales, est présenté comme une menace pour la survie de l'Etat dans la mesure où celui-ci est exposé à un risque sérieux de faillite, une menace d'insolvabilité¹⁷⁰. Au plan social, les inégalités dans les traitements salariaux sont présentées comme la cause principale de la crise qui secoue le pays et qui entrave son développement. Cet état de faits est l'évidente expression d'une injustice sociale dans la mesure où les richesses nationales sont réparties de manière inéquitable entre les différentes couches de la société. Sény Mahamadou Ouedraogo rend parfaitement compte de cette situation en s'insurgeant contre la tendance qui prévaut :

« Si on me dit que 190 milles fonctionnaires (je le suis aussi) doivent toucher 55% du budget, il faut se faire une projection. Même si par extraordinaire, chacun des fonctionnaires que nous sommes, avait 10 ou 20 membres de sa famille à prendre en charge, on se retrouverait à moins de 10% de la population qui accaparent 55% des recettes propres, parce que les fonctionnaires que nous sommes représentent 1% de la population burkinabè. Cela aussi est une réalité qu'il faut reconnaître. Ceux qui ne sont pas fonctionnaires, ont-ils droit à la répartition des richesses de notre pays ? »¹⁷¹.

¹⁶⁷ DUVEAU, (Juliette), 2006, « Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement », *Op. Cit.*, p. 15.

¹⁶⁸ CHEVALLIER, (Jacques) et LOSCHAK, (Danielle), 1982, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 24, octobre décembre, p. 689.

¹⁶⁹ BOURDIEU, (Pierre), 2000, *Propos sur le champ politique*, introduction de Philippe Fritsch, Presses universitaires de Lyon, p.63.

¹⁷⁰ Mauriac AHOUANGANSI note que, « la masse salariale du pays enflé et inquiète le gouvernement et ses partenaires qui ambitionnent la contrôler et par la suite, la réduire ». AHOUANGANSI, (Mauriac), 2108, « Burkina Faso : réformer l'Etat pour dégraisser le mammouth », Article libre Afrique, in <https://www.contrepoints.org/2018/07/03/319520-burkina-faso-reformer-letat-pour-degraisser-le-mammouth> [site consulté le 18 Juillet 2018 à 22 heures].

¹⁷¹ OUEDRAOGO, (Sény Mahamadou), 2019, « Rationalisation du système de rémunération : le gouvernement réaffirme sa volonté de poursuivre le processus », in

Pour le constitutionnaliste burkinabè, la réponse est certaine. Et, « il faut corriger les injustices »¹⁷². Ainsi, l'idée commune aux acteurs de la réforme consiste à présenter le projet de changement du système des rémunérations des agents publics de l'Etat comme le seul moyen d'éviter que le pays ne s'enlise dans l'inertie, voire le chaos financier. Cette idée est diversement perçue et appréciée par les organisations de travailleurs qui réagissent différemment.

Conclusion

De la construction théorique du changement conduite par des agents de l'administration publique fondée sur le modèle de mise sur l'agenda politique et sur le changement par les objectifs, notre réflexion a cherché à élucider l'itinéraire du changement dans l'action publique du fait des blocages qui en résultent¹⁷³.

La réforme du système des rémunérations des agents publics du Burkina Faso montre que la dynamique essentielle de l'action publique est faite de changement et de réaction à celui-ci. Bruno Palier et Yves SUREL notent avec pertinence que, « le changement et la réaction au changement sont des principes vitaux de l'action publique »¹⁷⁴. Le gouvernement et les organisations syndicales admettent que le système des rémunérations des agents publics en vigueur pose problème et qu'il y a nécessité d'un changement. Toutefois, ils sont opposés quant aux dimensions et les modalités du changement à opérer tant et si bien que ce projet initié s'est retrouvé ballotté entre les intérêts diamétralement divergents des différents acteurs.

Officiellement, le gouvernement affirme que la réforme vise le rétablissement de l'équité dans les traitements salariaux de ses agents aux fins de contenir la masse salariale dans les limites capacitaires de l'Etat et surtout pour calmer le front social. Mais derrière ces objectifs affichés, se profile un indispensable plafonnement des dépenses publiques pour le financement du PNDES.

Si toutes les organisations syndicales admettent que « la situation budgétaire de l'Etat est préoccupante »¹⁷⁵, celles du collectif CGTB estiment que la réforme du système des

<https://lefaso.net/spip.php?article89443> [Site consulté le dimanche 5 mai 2019 à 11h03min]. Voir aussi, OUEDRAOGO, (Séni Mahamoudou), 2018, « Fonction publique : quid de la remise à plat des salaires et du contrôle des diplômes ? », in <https://www.zoodomail.com/index.php/fr/ministeres/fonction-publique> [Site consulté le 24 juin 2018 à 16 heures]

¹⁷² OUEDRAOGO, (Séni Mahamoudou), 2019, « Rationalisation du système de rémunération : le gouvernement réaffirme sa volonté de poursuivre le processus », in <https://lefaso.net/spip.php?article89443> [Site consulté le dimanche 5 mai 2019 à 11h03min].

¹⁷³ REZSOHAZY, (Rudolph), 1996, *Pour comprendre l'action et le changement politiques*, Op. Cit., p.5.

¹⁷⁴ PALIER, (Bruno), SUREL, (Yves), (sous la dir.), et al., 2010, *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Op. Cit., p.20.

¹⁷⁵ Propos du secrétaire général de la Coordination des Syndicats de la Fonction Publique

rémunérations des agents publics ne doit constituer qu'une partie du changement à opérer. Celui-ci devrait s'étendre au « train de vie de l'Etat », c'est-à-dire à toutes les poches de dépenses publiques. Leurs stratégies de lutte qui reposent sur l'amplification des thématiques du changement et l'assèchement des finances publiques, visent à faire échec à la réforme en privant le gouvernement de ressources financières. Cette situation montre que le changement intègre la possibilité de confrontation de logiques contradictoires à l'œuvre dans l'action publique et par-delà au sein de la société burkinabè.

Ces divergences confirment les limites de l'approche fonctionnaliste des problèmes publics essentiellement fondée sur les dimensions objectives des problèmes. Pour cette théorie, l'on peut parler de problème public « dès lors qu'il est possible de constater un écart entre ce qui est, ce qui pourrait être et ce qui devrait être »¹⁷⁶. Les divergences d'approche entre les acteurs burkinabè sur les modalités de la réforme attestent que, loin de se réduire à une simple définition, l'analyse scientifique des problèmes publics est une œuvre de construction fondée sur la prise en compte des dimensions objectives et subjectives de la situation, de la réalité¹⁷⁷. Autrement dit, si le problème social renvoie « aux activités d'individus ou de groupes qui se plaignent ou demandent réparation d'une situation supposée ou réelle »¹⁷⁸, l'analyse scientifique du problème social montre que « les problèmes sociaux sont fondamentalement le produit d'un processus de définition collective et non un ensemble de conditions sociales objectives existant de façon intrinsèquement indépendante »¹⁷⁹.

Le présent travail d'analyse a permis de révéler que « l'inscription d'un problème à l'agenda (quel qu'il soit) nécessite des ressources, des mobilisations, des coalitions et des transactions entre groupes, et est nécessairement le produit de rapports de force »¹⁸⁰ entre les groupes d'intérêts. L'expérience du Burkina Faso permet de comprendre que le changement dans l'action publique s'accommode difficilement du consensus et que les réformes globales sont plus difficiles à conduire que celles construites graduellement. Les résultats que le gouvernement burkinabè n'a pas obtenus par le consensus, il y est parvenu par des « petites touches ». De la sorte, la construction d'un bien commun

¹⁷⁶PADIOLEAU, (Jean Gustave), 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF, p. 25. Voir aussi, E. HENRY, 2009, « Construction des problèmes publics », in FILLEUL, (Olivier) E et al. *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po P.F.N.S.P. « Références » pp.146-154. Article disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-mouvements-sociaux>.

¹⁷⁷« Chaque problème social résulte d'une situation objective et d'une définition subjective ». FULLER, (Richard C.) et MYERS, (Richard R.), 1941, « *The Natural History of a Social Problem* », *American Sociological Review*, 6 (3), p. 320. Voir aussi, LUCKMANN, (Thomas), et BERGER, (Peter), 1996, *La construction sociale de la réalité*, Préface de Michel MAFFESOLI, Paris, Armand Colin, p.8.

¹⁷⁸SPECTOR, (Malcolm) et KITSUSE, (John), 1977, *Constructing Social Problems*, Op., Cit., p.75.

¹⁷⁹BLUMER, (Herbert), 1971, « *Social Problems as Collective Behavior* », In *Social Problems*, p. 298.

¹⁸⁰GARRAUD, (Philippe), 2014, « Agenda/Émergence », in BOUSSAGUET, (Laurie), et al, *Dictionnaire des politiques publiques*, Op., Cit., p.60.

résulte désormais d'ajustements progressifs d'intérêts localisés différents et en partie divergents, se situant dans le cadre de processus peu formalisés mais structurant les interactions¹⁸¹. Le caractère marginal des décisions dans la réforme prouve son inscription dans le paradigme incrémental qui soutient que, « l'évolution d'une politique publique se poursuit le plus souvent de façon graduelle, par accumulation de petits pas qui se succèdent continuellement »¹⁸².

Elles renforcent la théorie selon laquelle, « l'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie. La collecte et l'utilisation des fonds publics doivent respecter les principes de l'Etat de droit : la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité »¹⁸³ et que pour le fonctionnaire, « le salaire est codifié, correctement hiérarchisé et on ne touche à cela qu'avec prudence »¹⁸⁴. Il s'ensuit qu'une rationalisation du système des rémunérations des agents publics se fonde sur une organisation rationnelle de l'administration publique¹⁸⁵ qui permet d'éviter l'arbitraire et l'incertitude. Enfin, il apparaît que la réforme ne remet pas fondamentalement en cause les situations salariales des agents publics ni l'orthodoxie des finances publiques¹⁸⁶. Elle porte sur la stratégie d'intervention, c'est-à-dire les instruments que sont les règles. Cet aspect du changement dans l'action publique, mis en relief dans l'analyse de Peter Hall, confirme l'inscription de la réforme au courant néo-institutionnalisme qui penche pour une définition stricte des institutions et s'intéressant principalement au droit¹⁸⁷ dans sa variante de la rationalité limitée des acteurs.

Les acteurs concernés par la réforme sont effectivement limités dans leur rationalité dans la mesure où ils ne sont pas enclins à accepter une diminution de leurs revenus.

¹⁸¹LASCOUMES, (Pierre) et LE BOURHIS, (Jean Pierre), (1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42.

¹⁸² JÖNSSON, (Alexandra), « Incrémentalisme », in BOUSSAGUET (Laurie), et al., 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Op., Cit., p.320.

¹⁸³ UEMOA, Directive N°01/2009/CM/UEMOA portant cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, préface de Cheikhe Hadjibou SOUMARÉ, 2012, p.11.

¹⁸⁴EYRAUD, (François) et SILVESTRE, (Jean-Jacques), 1993, *La régulation des salaires dans le secteur public : essai de comparaison internationale*, France, Grande Bretagne, Italie, Geneva, ILO, p. 14.

¹⁸⁵ DUVEAU, (Juliette), 2006, « Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement. Economies et finances », *Thèse de Doctorat unique es Economies et finances*, Op., Cit., p.8. Ce constat fait dire à Jocelyne Barreau et Jean Yves MENARD qui notent que, « tous les principes sur lesquels repose la définition wébérienne de la bureaucratie sont respectés par le statut de la fonction publique française ». Voir, BARREAU, (Jocelyne), et MENARD, (Jean Yves), 1993, « Les grands prestataires de services publics français et la gestion des personnels sous statuts : convergences ou divergences ? », in *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 3, p. 151.

¹⁸⁶ LOWI, (Theodore), 1972, « Four Systems for Policy politics and Choice », *Public Administration Review*, n°32, pp.298-310.

¹⁸⁷DELORI, (Mathias), 2014, « Néo-institutionnalisme du choix rationnel », in BOUSSAGUET, (Laurie) et al. 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Op., Cit., p.363.

Pareille posture dénote de la représentation que des agents publics de l'Etat burkinabè se font de l'Etat : « une « vache à lait » qu'ils traitent du mieux qu'ils le peuvent.

Bibliographie

- AHONANGANSI Mauriac, 2018, « Burkina Faso : réformer l'Etat pour dégraisser le mammouth », I, <https://www.contrepoints.org/2018/07/03/319520-burkina-faso-reformer-letat-pour-degraisser-le-mammouth> [site consulté le 18 Juillet 2018 de 21 heures 25 à 22 heures].
- AKOWOURA Maïmouna et LIVIAN Yvan, 2018, « De l'insurrection populaire à l'insurrection des relations industrielles : les conflits collectifs de travail en question au Burkina Faso », *Journal Ouest-Africain des Sciences de Gestion*, vol.3, n°1, pp.1-16.
- BADIEL Souleymane, 2018, « Rémunération des agents publics de l'Etat : Des syndicats invalident l'approche du gouvernement », In <https://www.lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 20 avril à 11heures]
- BARREAU Jocelyne et MENARD Jean-Yves, 1993, « Les grands prestataires de services publics français et la gestion des personnels sous statuts : convergences ou divergences ? », *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 3, Septembre, pp. 149-161.
- BAUMGARTNER Frank. R., JONES Bryan D. et GREEN-PEDERSEN Christoffer, (eds), 2006, « Agenda-Setting in Comparative Public Policy », *Journal of European Public Policy*, 13 (7), pp. 959-974.
- BECKER Howard Saul, (sous la dir.), 1966, *Social Problems : A Modern Approach*, New York, John Wyler.
- BLUMER Herbert, 1971, « Social Problems as Collective Behavior », *Social Problems*, Vol 18, n°3, pp.298-306.
- BLUMER Herbert, 2004, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*, 17 (67), pp. 185-199.
- BOURDIEU Pierre, 2000, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- BOUSSAGUET Laurie et al., 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- CEDEAO, *Protocole ASPI//12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de*

règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité signé le 21 décembre 2001 par les Chefs d'Etat de la CEADEAO, Dakar.

CEFAÏ Daniel (sous dir.), 2001, *Cultures politiques*, Paris, PUF.

CHAMPAGNE Patrick, 1984, « La manifestation. La production de l'évènement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°52-53, pp. 18-41.

CHEVALLIER Jacques et LOSCHAK Danièle, 1982, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 24, pp. 679-720.

CHEVALLIER Jacques, 2011, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique/1* (n° 137-138), pp. 217-227.

CLEMENS Elisabeth S. and COOK James M., 1999, « Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change », *Annual Review of Sociology*, vol. 25, pp.441-466.

COHEN M.D., MARCH J.G. et OLSEN J.P., 1972, « A Garbage Can Model of Organizational Choices », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.

COLEMAN Jean, RYAN Alan, (dir.) et al., 1989, *Dictionnaire de la pensée politique. Hommes et idées*, Paris, Hatier, coll. J. Bremond.

COMMISSION THEME de la Conférence nationale des Forces vives de la Nation, 2018, « La rationalisation du système des rémunérations des agents publics de l'Etat burkinabè », *Rapport- synthèse*.

CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION (CNT), 2015, *Loi n° 081-2015/CNT portant statut général de la Fonction publique d'Etat du 24 novembre 2015*, <http://www.justice.gov.bf/index.php/2021/08/20/loi-n081-2015-cnt-portant-statut-general-de-la-fonction-publique-detat/>

CONTRAT CRIS 2015/ 359-975, « Etude diagnostique sur les obstacles à la croissance au Burkina Faso », Fonds Européen de Développement Burkina Faso, Septembre 2015, *Rapport Final*.

COOB Roger W., et ELDER Charles D., 1972, *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press.

COURTY Guillaume, 2006, *Les groupes d'intérêts*, Paris, La Découverte.

DARBON Dominique et CROUZEL Ivan, 2009, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », In GAZIBO Mamoudou et THIRIOT Céline (sous la dir.), *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, pp. 71-101.

- DELORI Mathias, 2014, « Néo-institutionnalisme du choix rationnel », in BOUSSAGUET Laurie et al. (2014), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), pp.359-366.
- DIALLO Daouda, 2021, « Salaires des membres du gouvernement : nos gouvernants apparaissent aujourd’hui comme des acteurs qui ne respectent pas la loi », <https://img1.lefaso.net/spip.php?article102702> [site consulte le 18 février 2021 à 10h20min].
- DOUZELOT Jacques, et ESTEBE Philippe, 1994, *L’Etat animateur*, Paris, Ed. Seuil,
- DRAMÉ Sidiki, 2018, « Rémunération des agents publics de l’Etat : Des syndicats invalident l’approche du gouvernement », In <https://lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 20 avril à 11 heures].
- DURAN Patrice et THOENIG Jean Claude, 1996, « L’Etat et la gestion publique du territoriale », *Revue française de Science politique*, 46, (4), pp.580-623.
- DUVEAU Juliette, 2006, « Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement », *Thèse de Doctorat unique es Economies et finances*, Université Rennes 2, Français, UFR de Sciences sociales Université de Rennes II - Haute Bretagne.
- EYRAUD François et SILVESTRE Jean-Jacques, 1993, *La régulation des salaires dans le secteur public : essai de comparaison internationale, France, Grande Bretagne, Italie*, Geneva, ILO, ISBN 92-2-208516-7
- FAURE-GRIMAUD Antoine, MARTIMORT David, 2005, « Jean Laffont et la théorie des incitations de groupes », *Revue d’Economie politique*, Paris, Dalloz, Vol. 3, pp.349-371.
- FAVRE Pierre (sous dir.), 1992, *Sida et Politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L’Harmattan, coll. « Dossiers sciences humaines et sociales ».
- FAVRE Pierre, 2005, *Comprendre le monde pour le changer : épistémologie du politique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- FILLEULE Olivier et al., *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po P.F.N.S.P. « Références ».
- FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (FMI), 2015, *Rapport n°19/15 sur le Burkina Faso*
- FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick, (sous dir.), *To Change ou not to change ? Les changements de l’action publique à l’épreuve du terrain*, Rennes, PUR.
- FRIEDMAN Milton et FRIEDMAN Rose, 1984, *La tyrannie du statu quo*, préface d’Alain Cotta traduit de l’américain par Patrice Hoffmann, traduit de l’américain par Patrice Hoffmann, Paris, éditions J.-C. Lattès, 1 vol.

- FULLER Richard C. et MYERS Richard R., 1941, « The Natural History of a Social Problem », *American Sociological Review*, 6 (3), pp.320-329.
- GARANGO TIEMOKO MARC, 2007, *Devoir de mémoire*, Ouagadougou, EDIPAP International.
- GARRAUD Philippe, 1990, « Les politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *Année sociologique*, vol. n°4, pp.17-41.
- GAZIBO Mamoudou, 2002, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et Sociétés*, (3), pp.139-160.
- GEORGE Edwards C. IRA Sharansky, 1981, *Les politiques publiques. Elaboration et mise en œuvre*, traduit de l'Anglais par Anne Marie Maltcheff, Paris, aux éditions d'Organisation
- GIRAUD Olivier et WARIN Philippe, (sous dir.), 2008, *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte.
- GOUREVITCH Peter, 1986, *Politics in Hard Times : Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Corwell University Press.
- GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine, 2006, *Les groupes d'intérêts. Actions collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin.
- HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary., 1997, « La science politique et les trois institutionnalisations », *Revue française de science politique*, vol, 47, n°3-4, pp.469-496.
- HALL Peter A., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-298.
- HASSENTEUFEL Patrick, 1990a, « Le partenariat économique et social autrichien », *La Revue de l'IRES*, n°2, pp.129-160.
- HASSENTEUFEL Patrick, 2011, *Sociologie politique : L'action publique*, 2ème édition Paris, Armand Colin.
- HASSENTEUFEL Patrick, 1991, « Représentations et construction identitaire : une approche des coordinations », *Revue française de science politique*, 41 (1), pp. 5-27.
- HAUT CONSEIL DU DIALOGUE SOCIAL du Burkina Faso (HCDS), 2019, *Rapport annuel d'activités du 2019-2020*.
- HENRY Emmanuel, 2009, « Construction des problèmes publics », in O. Filleule et al. *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po P.F.N.S.P., pp.152-158.
- HOEFFLER Catherine et al., « Changement », BOUSSAGUET Laurie et al., 2014, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po (P.F.N.S.P.), « Références », 4ème édition, pp.132-140.

- Institut Free Afrik, 2018 « RéArmer la gouvernance pendant qu'il est encore temps », [www. Free-afrik.org](http://www.Free-afrik.org) [site consulté le 12 janvier 2018 à 21 heures]
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *CRIS 2015/359-975*.
- JÖNSSON Alexandra, « Incrémentalisme », BOUSSAGUET Laurie et al., 2014, Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Science Po (P.F.N.S.P.), « Références », 4ème édition, pp.317-325.
- KABORE Elie, 2018, « Fonction publique : Plus de 20 fonds communs. La part du lion au ministère de l'Economie suivi par le ministère du Commerce et des faveurs autant au Premier ministère qu'à la Présidence du Faso », *L'Economiste N°243* du 19 mars 2018, in [https://www leconomistedufaso.bf](https://www.leconomistedufaso.bf). [Site consulté le 19 mars 2018]
- KABORÉ Roch Marc Christian, 2014, « Mon programme politique : Bâtir avec le peuple un Burkina Faso de démocratie, de progrès économique et social, de liberté et de justice »
- KINDA Basidou, 2019, « Acculés, les financiers tiennent l'État par les couilles », *L'Evènement. Bimensuel burkinabè d'informations générales*, n°394 du 25 Mars 2019, pp.10-11.
- KINGDON John W., 2003, [(1984)], *Agenda, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown and Company.
- KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne et VARONE Frédéric, 2016, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, NACHDRUCK, Rüeiger.
- KÜBLER Daniel et MAILLARD Jacques De, 2009, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, PUG
- LAOUNDIKI Crispin Masneang, 2018, « Rémunération des agents publics de l'Etat : Des syndicats invalident l'approche du gouvernement », <https://lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 19 avril à 01h01min]
- LASCOUMES Pierre, et LE BOURHIS Jean Pierre ,1998, « Le bien commun comme construiterritorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, pp.37-66.
- LASWELL Harold D. 1956, *The Decision Process. 7 Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland, Press.
- LE GALES Patrick, 1995, *Les réseaux de politique publique. Débats autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- LE GALES Patrick, 2003, *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LECA Jean et MÜLLER Pierre, 2008, « Y a- t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions d'introduction de l'analyse des politiques

- publiques en France », In GIRAUD Olivier et WARIN Philippe, (sous dir.), 2008, *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, pp. 35-72.
- LINDBLOM Charles, 1958, « Policy Analysis », *American Economic Review*, Vol, 48, n°3, pp.298-312.
- LINDBLOM Charles, 1959, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, Vol. 19, pp.79-88.
- LOADA Augustin Gervais Marie, 2001, « Où en est l'administration publique ? », *L'Afrique politique. Réforme des Etats africains*, CEAN, Paris, Karthala, pp.23-46.
- LOADA Augustin Gervais Marie, 1994, « L'Etat administratif au Burkina Faso : administration et régimes politiques (1983-1993) », *Thèse de Doctorat en Science Politique, mention études africaines*, Institut d'études politiques, Centre d'études d'Afrique noire, Université de Bordeaux1.
- LOADA Augustin Gervais Marie, 2010, « Contrôler l'opposition dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso de Blaise Compaoré », HILGERS M, et MAZZACCHETTI J., (sous la dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, pp. 269-294.
- LOWI Theodore, 1972, « Four Systems for Policy politics and Choice », *Public Administration Review*, n°32, pp.298-310.
- LUCKMANN Thomas et BERGER Peter, 1996, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin.
- MARIN Bernd, 1985, « Austria. The Paradigm Case of Liberal Corporatism ? », GRANT Wyn, (sous dir.), *The Political Economy of Corporatism*, Basingstoke, Mac Milan, pp.89-125.
- MENY Yves et THOENIG Jena Claude, 1989, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- MERTON Robert K., 1940, « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, 18, pp. 560-568.
- MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), 2009, *Evaluation de la Réforme globale de l'administration publique (RGAP) du Burkina Faso*, Ouagadougou.
- MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DE LA PROTECTION SOCIALE, MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU DEVELOPPEMENT, 2021, « Etude diagnostique sur le système de rémunération des agents publics de l'Etat », Rapport général, Ouagadougou.
- MOSCOVICI Serge et DOISE Willem, 1999, *Dissensions et consensus : une théorie générale des discussions collectives*, Paris, PUF.

- MÜLLER Pierre, 1. 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Vol 55, pp.155-187.
- MÜLLER Pierre, 2009, *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », [8e édition mise à jour].
- NEVEU Éric, 1996, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, collection Repères, 3ème édition.
- OCDE, 2005, « La rémunération des agents publics liées aux performances », *OCDE/GOV, 2005*
- OCDE, 2007, « La rémunération des agents publics liée à la performance, principes, tendances dans les pays membres de l'OCDE », *Rapport 2007*
- OCDE/GOV, 2007, « Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances », *OCDE/GOV, 2007*.
- OUEDRAOGO Boureima, « Boycott de certains services du MINEFID : l'Etat et les contribuables otages des fonds communs », *Le Reporter. Bimensuel burkinabè d'informations générales*, n°259 du 1er au 04 avril 2019, pp.3-4.
- OUEDRAOGO Guy Olivier, 2018, « Le monde dans lequel nous vivons est le fruit de notre réflexion. Si nous voulons le changer, il faut que nous changeons notre manière de réfléchir », In <https://lefaso.net/spip.php?article83936> [Site consulté le mardi 12 juin 2018 à 23h30min].
- OUEDRAOGO Séni Mahamoudou, 2019, « Rationalisation du système de rémunération : le gouvernement réaffirme sa volonté de poursuivre le processus », in <https://lefaso.net/spip.php?article89443>. [Site consulté le dimanche 5 mai 2019 à 11h03min].
- OUEDRAOGO Séni Mahamoudou, 2018, « Fonction publique : quid de la remise à plat des salaires et du contrôle des diplômes ? », <https://www.zoodomail.com> [Site consulté le 24 juin 2018 à 16 heures].
- PACIFIC Christophe, 2011, *Consensus/dissensus : principe du conflit nécessaire*, Paris, L'Harmattan.
- PADIOLEAU Jean Gustave, 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.
- PALIER Bruno, SUREL Yves, (sous la dir.), 2010, *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris : L'Harmattan, coll. Logiques politiques
- PAQUIN Stéphane et LACHAPELLE Guy, (sous la dir.), 2010, *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal
- PERETTI Jean Marie et ROUSSEL Patrice, 2000, *Les rémunérations, politiques et pratiques pour les années 2000*, Paris, Vuibert Entreprendre

- PIERSON Paul, 2000, « Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science », *American Political Science Review*, 94 (2), pp.251-267.
- PIERSON Paul, 2004, *Politics in Time, History Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University, Press
- PILICHOWSKI Elsa, 2009, « La rémunération à la performance est-elle efficace ? », *Perspective gestions publiques, Publication de l'Institut de la gestion publique et du développement économique, (IGPDE) Recherche - Études - Veille n° 30*.
- PREMIER MINISTERE DU BURKINA FASO, 2015, « Rapport de la Commission de réflexion sur les fonds communs au Burkina Faso », *Publication Premier Ministère du Burkina Faso*.
- PREMIER MINISTERE DU BURKINA FASO, 2017, Diagnostic du système de rémunération des agents publics de l'Etat, *Rapport de base*.
- PREMIER MINISTRE DE REPUBLIQUE DE FRANCE, DIRECTION DE L'INFORMATION LEGALE ET ADMINISTRATIVE, 2022, « Le traitement indiciaire dans la fonction publique », www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F461
- Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), 2009, *Evaluation de la Réforme globale de l'administration publique (RGAP) du Burkina Faso, Ouagadougou*.
- QUEME Philippe, 2002, *L'État peut-il réussir ses réformes ? Pour un nouveau souffle*, Paris, aux éditions, L'Harmattan.
- RADAELI Claudio M., 2000, « Logiques de pouvoirs et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique, numéro spécial, « Les approches cognitives des politiques publiques »*, 50 (2), avril 2000a, pp. 255-275.
- RAMONA Coman, 2016, *Méthodes de science politique*, Louvain-La Neuve, De Boeck.
- REZSOHAZY Rudolph, 1996, *Pour comprendre l'action et le changement politiques*, Préface de Raymond Boudon, IEP Bordeaux, Duculot.
- ROCHER Guy, 1968, *Introduction à la sociologie générale*, Montréal, Ed. HMH. Collection « Points », vol.3.
- SABATIER Paul A. et JENKINS-SMITH H.C., 1993, « Policy Change and Learning An Assessment », in SABATIER Paul A., (sous dir.), 1999, *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 117-168.
- SAÏDOU Abdoul Karim, 2018, « La démocratie à l'amiable : le consensus et réforme constitutionnelle au Burkina Faso », *Revue burkinabè de Droit*, n°56, 2^{ème} Semestre, pp.35-63.

- SAÏDOU Abdoul Karim, 2020, « L'après-Compaoré au « concret » : transition politique et réformes des politiques de sécurité au Burkina Faso », *Politique et Sociétés*, 39(2), 81–110. <https://doi.org/10.7202/1070040ar>
- SARDAN Pierre Olivier de, 1995, « La politique du terrain », *journals.openedition.org* <http://journals.openedition.org/enquete/263> [Site consulté le 01 octobre 2019].
- SAWADOGO Clément P., 2017, « Ce pays n'avancera pas dans les bavardages dans la presse, ni par les grèves », In <https://mobile.lefaso.net/spip.php?article81220>
- SAWADOGO Clément P., 2017, « Ce pays n'avancera pas dans les bavardages dans la presse ni par les grèves », In <https://mobile.lefaso.net/spip.php?article81220> [Site consulté le 12 janvier 2018 à 16 heures].
- SAWADOGO Boubacar, 2018, « Les stratégies de sortie de crises politiques au Burkina Faso », *Thèse de doctorat unique* de l'Université Paris-Saclay, préparée à l'Université de Versailles Saint-Quentin-En-Yvelines (UVSQ), École doctorale n°578 : Sciences de l'homme et de la société (ED SHS), Spécialité de doctorat : sciences politiques Thèse présentée et soutenue à Guyancourt.
- SCHMITTER Philippe, 1974, « Still the Century of Corporatism? », *Review of Politics*, N°36, (1), pp.85-131.
- SEBASTIEN Roché, 2004, « Vers une démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, Vol.1, (54), pp.43-70.
- SIDIBE Aïssata Laure G., 2021, « Salaires des membres du gouvernement », In [lefaso.net](https://img1.lefaso.net/spip.php?article102702) du 17 février 2021, <https://img1.lefaso.net/spip.php?article102702>
- SOME Maixent, 2019, « Prêts sur les fonds communs : ces banques auraient dû être sanctionnées par la BCEAO et l'Etat », *Le Quotidien, Quotidien d'informations générales du Burkina Faso*, n° 2448 du vendredi 22 au dimanche 24 mars 2019, pp.12-13.
- SPECTOR Malcom, KITSUSE John I., 1977, *Constructing Social Problem*, Memlo, Park Cummings.
- STONE Deborah A., 1989, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, 104 (2), pp. 281-300.
- SUREL Yves, 1998, « Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, N° 87 : (2), pp.161-178.
- TILLY Charles, 1984, « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande Bretagne », *Vingtième siècle*, 4, pp.89-108.
- TRAORE Amadou, SG du collectif CGTB de la section du Kadiogo, 2021, « Il faut légiférer sur cette question et travailler à ce qu'elle soit en conformité avec la loi et également donner le bon exemple depuis le haut. Cela va contribuer à réconcilier les gouvernants et les gouvernés », In

<https://img1.lefaso.net/spip.php?article102702> [Site consulté le 18 février 2021 à 10h20min].

TRAORÉ Nongo Grégoire, SG du Syndicat national des agents des impôts et des douanes (SYNAID), 2017, « L'argent existe dans ce pays et peut être mobilisé pour le bonheur du peuple », In <https://www.lefaso.net/spip.php?article82976> [Site consulté le 20 avril à 11heures]

UEMOA, 2012, *Directive N°01/2009/CM/UEMOA portant cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA*, préface de Cheikhe Hadjibou SOUMARÉ.

UNION AFRICAINE (UA), 2011, Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration du 31 Janvier 2011 d'Addis-Abeba, <https://portal.africa-union.org/DVD/Documents/DOC> [site consulté le 18 Juillet 2020]

UTZ Arthur, 1960, *Ethique sociale*, tome I, Editions universitaires de Fribourg, (Suisse).

VEBAMA Nafisiatou, « 2019, l'année des syndicats show », In <https://infowakat.net/burkina-2019-annee-dinsecurite-et-de-greves/> Infowakat.net

YAMEOGO François de Salle, 2018, « MENA : le SYNATEB demande aux gouvernants d'éviter des conflits inutiles de travail », In, <https://lefaso.net/spip.php?article83364> [site consulté le 18 mai 2018 à 22h 02]

YEDAN Safantié, 2021, « Ce que j'ai appris est grave. Pourtant, il y a une loi qui fixe les salaires des ministres... Le gouvernement actuel est plus budgétivore que celui de Blaise Compaoré. Personne ne peut me convaincre du contraire », In <https://img1.lefaso.net/spip.php?article102702> [Site consulté le 18 février 2021 à 10h20min].

WEBER Max, 1971, *Economie et société, Tome 1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon.