

Politique salariale et viabilité des finances publiques au Bénin



Charlotte Lundgren

Politique salariale et viabilité des finances publiques au Bénin



Charlotte Lundgren

©2010 International Monetary Fund

Cataloging-in-Publication Data

Lundgren, Charlotte.

Wage policy and fiscal sustainability in Benin. French

Politique salariale et viabilité des finances publiques au Bénin / Charlotte Lundgren.—

Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2010.

p. ; cm.

Translation of: Wage policy and fiscal sustainability in Benin.

Includes bibliographical references.

978-1-61635-014-7

1. Wages – Benin. 2. Wages – Government policy – Benin. 3. Civil service – Salaries, etc. – Benin. 4. Fiscal policy – Benin. 5. Debts, Public – Benin. I. International Monetary Fund. II. Title. HD5096.3.L8614 2010

Disclaimer: This publication should not be reported as representing the views or policies of the International Monetary Fund. The views expressed in this work are those of the authors and do not necessarily represent those of the IMF, its Executive Board, or its management.

Please send orders to:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, NW, Washington, DC 20431, U.S.A.

Telephone: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201

Internet: www.imfbookstore.org

Table des matières

Synthèse	iv
1 Contexte général	1
2 Scénarios	5
Scénario de référence	5
Scénario I	6
Scénarios II et III	7
Scénario IV	11
Scénario V	11
Scénarios relatifs au respect des critères de convergence de l’UEMOA	13
3 Conclusions	15
Annexe. La fonction publique au Bénin	16
Bibliographie	18
Graphiques	
1. Ventilation des dépenses de personnel totales de la fonction publique, 2009	2
2. Dépenses de personnel de la fonction publique par catégorie, 2002–2009	3
3. Scénario I : Solde budgétaire global, 2008–2015	6
4. Scénario I : La croissance réelle de la masse salariale suit sa tendance récente	8
5. Scénario II : Les effectifs en sante et éducation augmentent au même rythme que la population ; l’augmentation des salaires moyens suit sa tendance récente	9
6. Scénario III : Toutes les catégories des fonctionnaires augmentent au même rythme que la population ; l’augmentation des salaires moyens suit sa tendance récente	10
7. Scénario IV : Le nombre total de fonctionnaires augmente au même rythme que la population ; les salaires réels moyens restent constant	12
8. Scénario V : Effet sur la croissance du PIB réel de l’éviction de l’investissement par les coûts salariaux	13
9. Scénario V : Eviction de l’investissement par les coûts salariaux	14
Tableaux	
1. Traitements et salaires/recettes budgétaires dans l’UEMOA	4
2. Traitements et salaires/PIB dans l’UEMOA	4

Synthèse

La présente étude analyse l'impact de la politique salariale de la fonction publique au Bénin sur la viabilité des finances publiques et de la dette à moyen et long terme.¹ Sur la période 2000 à 2009, la masse salariale du secteur public béninois a augmenté en moyenne de 9,6 % par an en termes réels, pour une croissance moyenne du PIB réel de 4,2 %. Entre 2007 et 2009, la croissance de la masse salariale a accéléré pour atteindre en moyenne 14,7 % par an en termes réels. Bien que la masse salariale béninoise, en pourcentage des recettes fiscales, soit longtemps restée dans la moyenne des pays de l'UEMOA, elle se situe désormais, à 45,1 % des recettes fiscales, dans le haut de la fourchette et est nettement supérieure au critère de convergence de l'UEMOA (maximum de 35 %).

La présente étude aboutit principalement à la conclusion suivante : si la masse salariale continue d'augmenter au même rythme que par le passé récent,² elle compromettra la viabilité des finances publiques et de la dette à moyen et long terme en générant des déficits excessifs ou en évinçant l'investissement public générateur de croissance. L'étude montre qu'une politique financière guidée par des objectifs de maintien de la viabilité de la dette, tenant compte de la croissance démographique et axée sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, ne laissera que peu d'espace pour une hausse des salaires dans la fonction publique. De même, le respect des critères de convergence de l'UEMOA nécessitera des arbitrages entre le nombre de fonctionnaires et l'augmentation des salaires réels.

Maîtriser l'augmentation de la masse salariale pour préserver la viabilité budgétaire n'est qu'une première étape dans l'objectif plus large des autorités de réforme de la fonction publique.³ Pour un acheminement plus performant des services publics, il sera crucial de recruter, de fidéliser et de motiver des fonctionnaires qualifiés. La présente étude aborde uniquement les effets de la masse salariale totale sur la viabilité des finances publiques et la nécessité immédiate de contenir les coûts totaux. Une réforme globale de la fonction publique devra toutefois être engagée à moyen terme une fois que l'étude en cours sur le système de rémunération de la fonction publique sera terminée.

¹Cette étude a été présentée aux autorités béninoises lors d'un séminaire à Cotonou le 23 mars 2010 dans le cadre des consultations au titre de l'article IV.

²2007–2009.

³Pour une présentation générale de la fonction publique béninoise, voir l'annexe.

Contexte général

Sur la période 2007–2009, la croissance réelle annuelle de la masse salariale du service public a atteint en moyenne 14,7 %. En 2009 en particulier, les coûts salariaux en termes réels ont augmenté de 21 % et, en pourcentage des recettes fiscales, ont atteint 45,1 %, chiffre nettement supérieur au critère de convergence de l'UEMOA (maximum de 35 %). Sur les dix dernières années, la croissance réelle annuelle de la masse salariale s'est établie en moyenne à 9,6 %¹, pour une croissance moyenne du PIB réel de 4,2 %. Bien que l'on constate d'importantes variations annuelles, cette hausse est due à une croissance annuelle moyenne du nombre de fonctionnaires de 2,6 % et à une croissance annuelle réelle des salaires moyens de 6,9 %.

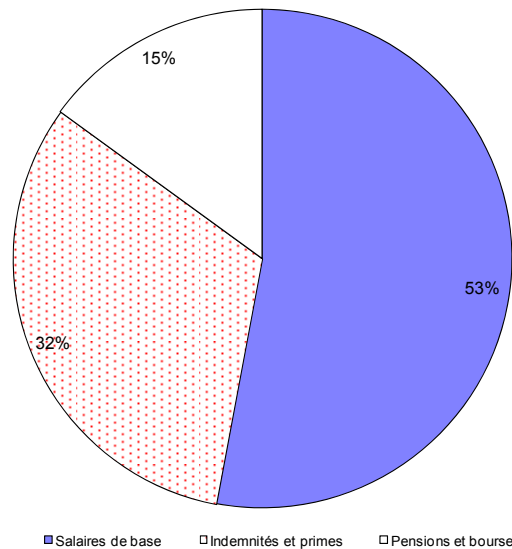
Les salaires de base représentent 53 % des dépenses de personnel totales du service public (graphique 1). Les dépenses de personnel totales du service public sont composées de deux lignes dans les comptes budgétaires : les salaires et traitements, à savoir la masse salariale², et les pensions et bourses. En examinant de plus près le poste des salaires et traitements, il apparaît que le ratio de la somme de différents types de cotisations sociales, d'indemnités et de primes versées aux fonctionnaires aux salaires est de 38 %. Les pensions et bourses représentent 15 % des dépenses de personnel totales. Dans les années à venir, elles devraient augmenter parallèlement à l'augmentation du nombre de fonctionnaires faisant valoir leurs droits à la retraite, lequel devrait en effet passer d'un peu plus de 10 000 en 2010 à près de 30 000 après 2015³. Il convient également de noter que les chiffres du budget nominal ne reflètent pas nécessairement avec exactitude les dépenses de personnel totales dans la mesure où certains types de rémunération peuvent être intégrés dans d'autres postes du budget.

¹9,6 % se réfère à 2000–2009. Durant la période 2000–2006 la croissance réelle de la masse salariale s'est établie à 7,5 %.

²La masse salariale est ainsi composée des salaires de base, des cotisations sociales et des indemnités et primes.

³Si aucune mesure n'est prise, le coût des pensions augmentera fortement dans les années à venir. Cela étant, une étude vient d'être menée sur la viabilité financière du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB) et un projet de réforme du système de retraite doit être présenté à l'Assemblée nationale en décembre 2010.

Graphique 1. Ventilation des dépenses de personnel totales de la fonction publique, 2009

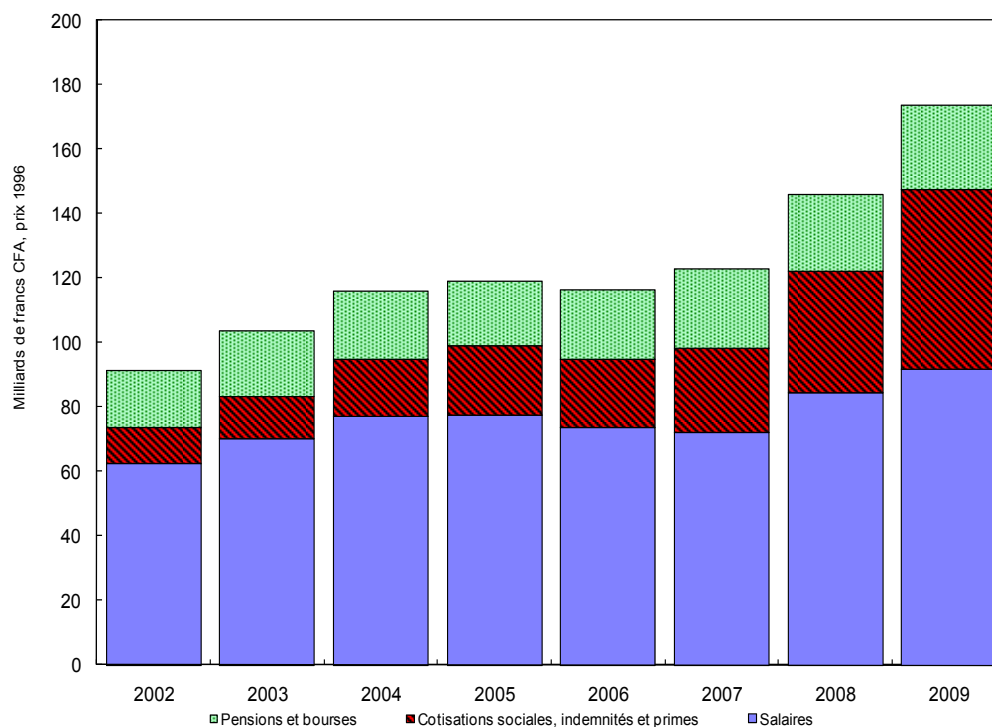


Sources : Ministère de l'Économie et des Finances, estimations des services du FMI.

La forte croissance de la masse salariale de la fonction publique observée ces dernières années est principalement due à l'augmentation des primes (graphique 2). Relativement stables entre 2002 et 2007, les salaires de base ont enregistré une augmentation moyenne correspondant à seulement 0,6 % du PIB (20 milliards de francs CFA, prix 1996) entre 2007 et 2009. L'évolution la plus frappante sur la période est la hausse continue du coût annuel des cotisations sociales et des indemnités et primes, lequel est passé de 11 milliards de francs CFA en 2002 (ce qui correspondait alors à 12 % des dépenses de personnel totales) à 56 milliards de francs CFA en 2009 (32 %). Le coût des pensions est resté stable sur toute la période.

Les primes devraient être plus facilement rationalisées que les salaires, mais tout effort visant à contenir la croissance de la masse salariale sera politiquement difficile. Pendant les deux dernières années les syndicats ont, avant les élections présidentielles et législatives en 2011, intensifié leurs demandes d'amélioration de la rémunération aux fonctionnaires et les grèves continues parmi les fonctionnaires ont eu un effet négatif sur la prestation des services publics. Les autorités ont récemment modifié la loi afin que les fonctionnaires ne soient plus payés les jours de grève. Dès cette année, les autorités sont également en cours de mettre en place un nouveau cadre pour les négociations salariales centralisées, qui contribuera à prévenir la situation où les concessions salariales à un secteur déclenchent des demandes d'augmentations salariales dans d'autres

Graphique 2. Dépenses de personnel de la fonction publique par catégorie, 2002–2009



Sources : Ministère de l'Économie et des Finances, estimations des services du FMI.

secteurs. Il fait également partie du programme économique du gouvernement de mettre en œuvre une réforme de la fonction publique dans les prochaines années, y compris une révision du système de rémunération.

Une comparaison régionale fait apparaître d'importantes divergences dans les coûts salariaux. En 2009, seuls deux des huit pays membres de l'UEMOA, le Niger et le Sénégal, ont rempli le critère de l'UEMOA d'une masse salariale plafonnée à 35 % des recettes fiscales. Le Mali et le Togo dépassent légèrement ce plafond tandis que les quatre autres pays sont largement au-dessus.

La masse salariale du Bénin figure parmi les plus élevées des pays de l'UEMOA. Le ratio salaires et traitements/recettes fiscales a fortement augmenté pour atteindre plus de 45 % en 2009, chiffre nettement supérieur au critère de convergence. De tous les pays de l'UEMOA, seuls le Burkina Faso et la Guinée-Bissau (qui sort d'un conflit) dépassent le Bénin. Par rapport au PIB, le Bénin affiche la masse salariale la plus élevée de la région UEMOA, là encore hormis la Guinée-Bissau (Tableau 2).

Tableau 1. Traitements et salaires/recettes budgétaires dans l'UEMOA (≤35 %)

	2005	2006	2007	2008	2009 Prél.
Benin	39.0	35.6	32.0	35.6	45.1
Burkina Faso	42.0	44.1	46.3	44.7	49.6
Côte d'Ivoire	45.0	42.1	43.6	43.4	40.6
Guinea Bissau	115.9	111.0	116.5	96.9	78.6
Mali	30.9	30.9	32.9	35.8	36.0
Niger	34.8	33.4	31.0	29.8	28.3
Senegal	30.0	31.0	30.1	32.0	32.9
Togo	30.4	33.1	32.8	32.7	37.3
WAEMU	38.0	37.2	37.2	38.2	38.9

Sources: Autorités nationales et estimations des services du FMI

Tableau 2. Traitements et salaires/PIB dans l'UEMOA

	2005	2006	2007	2008	2009 Prél.
Benin	5.6	5.5	5.4	6.1	7.2
Burkina Faso	4.9	5.3	5.8	5.5	6.0
Côte d'Ivoire	6.5	6.5	6.7	6.8	6.9
Guinea Bissau	13.4	12.4	12.0	9.8	9.4
Mali	4.8	4.6	4.7	4.8	5.1
Niger	3.5	3.6	3.5	3.5	3.7
Senegal	5.5	5.8	6.1	5.9	6.2
Togo	5.1	5.4	5.3	6.1	6.1
WAEMU	5.6	5.7	5.9	5.8	6.2

Sources: Autorités nationales et estimations des services du FMI

Bien que le critère de convergence de l'UEMOA et les dépenses sur les salaires dans les autres pays de la région sont des points de référence utiles, il est à noter que les comparaisons entre des pays des données salariales sont, toutefois, compliquées par une variété de conditions propres à chaque pays et des moyens de mesurer les dépenses salariales différents.⁴ Avec ces mises en garde, par rapport à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne les dépenses du Bénin liées aux salaires et traitements, en pourcentage des recettes fiscales et du PIB, ne sont en fait guère supérieures.⁵

⁴La comparaison des coûts salariaux et de l'emploi de la fonction publique sont par nature difficiles, non seulement en raison du manque de données. Lorsque des données sont disponibles les comparaisons sont compliquées par le fait que différents pays utilisent des définitions différentes à la fois pour les dépenses de personnel et le nombre d'employés. Voir, par exemple Salvatore Schiavo-Campo (1998).

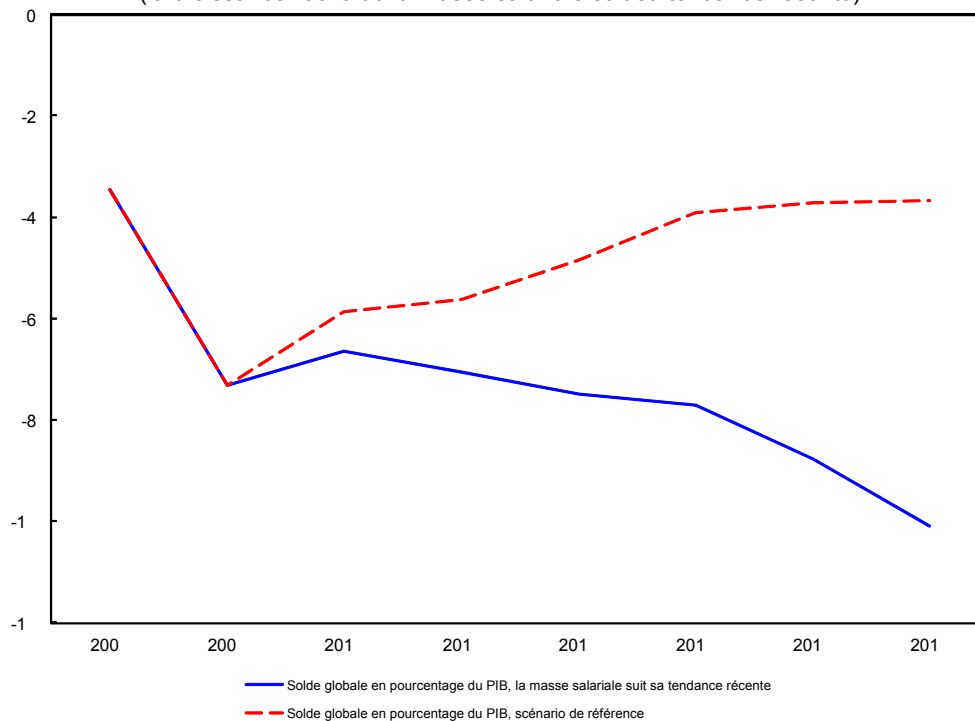
⁵Pour les pays d'Afrique subsaharienne, le ratio salaires et traitements/recettes fiscales (moyenne non pondérée) s'élève à 43 %. Le ratio salaires et traitements/PIB (moyenne non pondérée) est de 7,4 %.

L'amélioration de la productivité de la fonction publique béninoise passe par une réforme globale à moyen terme. Cependant, à court terme il est nécessaire de se pencher sur le taux de croissance de la masse salariale observé ces dernières années au Bénin au regard de la menace qui pèse sur la viabilité des finances publiques et de la dette et du risque d'éviction de l'investissement productif. Dans cette rubrique, nous examinons les effets de différents scénarios de coûts salariaux sur la viabilité des finances publiques et de la dette.

Scénario de référence

Après une décennie marquée par une croissance réelle annuelle moyenne des coûts salariaux de 9 %, le scénario de référence table sur une modération de la croissance réelle de la masse salariale à moyen et long terme, autour de 3 % par an. Ce scénario est conforme au cadre macroéconomique des consultations au titre de l'article IV pour 2010. Après être tombée à 2,7 % en 2009 sous l'effet de la crise économique mondiale, la croissance du PIB réel, attendue à 3,2 % en 2010, devrait se redresser et s'établir en moyenne à 6 % à moyen et long terme. La politique budgétaire sera guidée par des objectifs de maintien de la viabilité de la dette, avec un déficit primaire de l'ordre de 1,0 % du PIB à long terme. Compte tenu de ces hypothèses, l'analyse de viabilité de la dette (AVD) conjoint du FMI et de la Banque mondiale confirme que le Bénin est confronté à un risque modéré de surendettement à long terme. Cependant, ces résultats dépendent fortement à la perpétuation des réformes structurelles afin de stimuler la croissance, de développer les exportations et d'attirer les investissements directs étrangers, améliorant ainsi la dynamique de la dette à long terme.

Graphique 3. Scénario I : Solde budgétaire global, 2008–2015
(la croissance réelle de la masse salariale suit sa tendance récente)



Sources : Ministère de l'Économie et des finances, estimations des services du FMI

Comme cela est souligné dans le [Mémorandum économique pour le Bénin, 2009, de la Banque mondiale \(CEM\)](#)¹, les investissements dans les infrastructures seront cruciaux pour accompagner la croissance du Bénin.

Scénario I

Si elle se poursuit au rythme actuel, la croissance de la masse salariale entraînera une nette dégradation de la viabilité budgétaire à moyen terme. Le scénario I retient l'hypothèse selon laquelle la masse salariale de la fonction publique continuera de croître, à moyen terme, au même taux réel moyen que ces trois dernières années (14,7 %). Par hypothèse, tous les autres postes de dépense restent inchangés, exception faite d'une augmentation des charges d'intérêts sous l'effet de la hausse du déficit. Cela conduirait à une nette dégradation du solde budgétaire à plus de 10 % du PIB à l'horizon 2015 (voir graphique 3) contre un solde inférieur à 4 % dans le scénario de référence.

¹ Voir

http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=51187349&piPK=51189435&theSitePK=322639&menuPK=64187510&searchMenuPK=322668&theSitePK=322639&entityID=000333037_20090721001130&searchMenuPK=322668&theSitePK=322639

Si aucune mesure n'est prise, l'augmentation des coûts salariaux entraînera également une nette dégradation de la viabilité de la dette à long terme. Si la masse salariale continue de croître au même rythme jusqu'en 2015 puis augmente à un taux annuel de 3 % en termes réels, le Bénin sera déclassé dès 2018 de pays à risque modéré à pays à risque élevé de surendettement, conformément au Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu conjoint du FMI et de la Banque mondiale.^{2 3}

Scénarios II et III

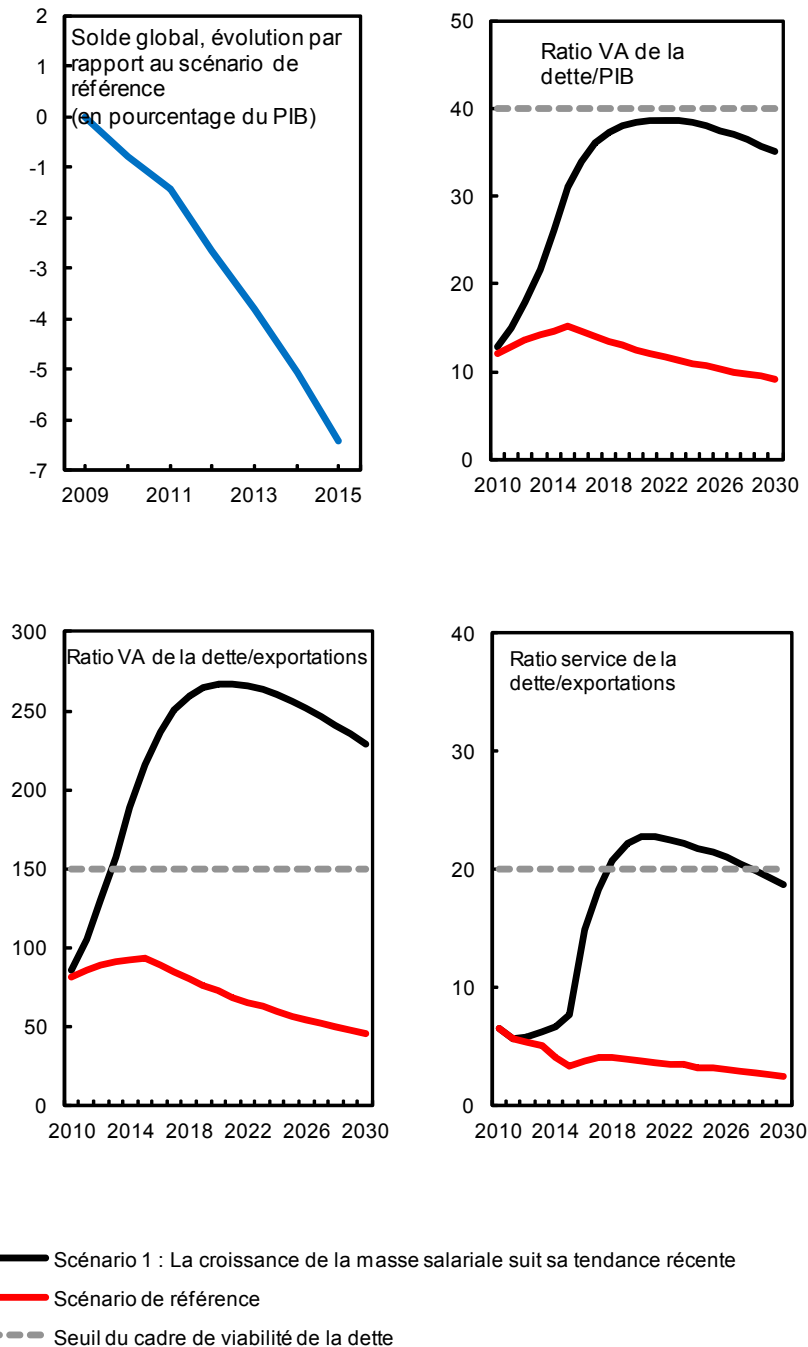
Une augmentation durable du nombre de fonctionnaires est nécessaire en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (scénarios II et III). La croissance de la masse salariale totale était due jusqu'à présent à l'augmentation des salaires moyens ainsi qu'à la hausse du nombre de fonctionnaires. Pour bien en prendre compte, ces deux facteurs sont donc séparés dans les scénarios II et III : dans le scénario II, le nombre de fonctionnaires de la santé et de l'éducation suit la croissance démographique, tandis que le nombre des autres fonctionnaires reste constant, et les salaires moyens de l'ensemble des fonctionnaires continuent d'augmenter au même rythme que par le passé (graphique 5).⁴ Dans le scénario III, qui constitue une variante du scénario II, le nombre total de fonctionnaires (y compris ceux de la santé et de l'éducation) suit la croissance démographique et les salaires moyens continuent d'augmenter au même rythme que par le passé (graphique 6). Ces deux scénarios auraient une profonde incidence sur la viabilité de la dette et dans les deux cas un seuil du Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu serait franchi. Le fait que les fonctionnaires de la santé et de l'éducation représentent environ 70 pour cent du nombre total de fonctionnaires et que le scénario II et III ainsi donnent des résultats similaires montrent aussi que l'éducation et la santé sont le principal moteur pour l'augmentation de la masse salariale.

²Ce scénario se fonde sur l'hypothèse où l'augmentation des coûts salariaux serait financée pour moitié par les donateurs multilatéraux et par les prêteurs commerciaux.

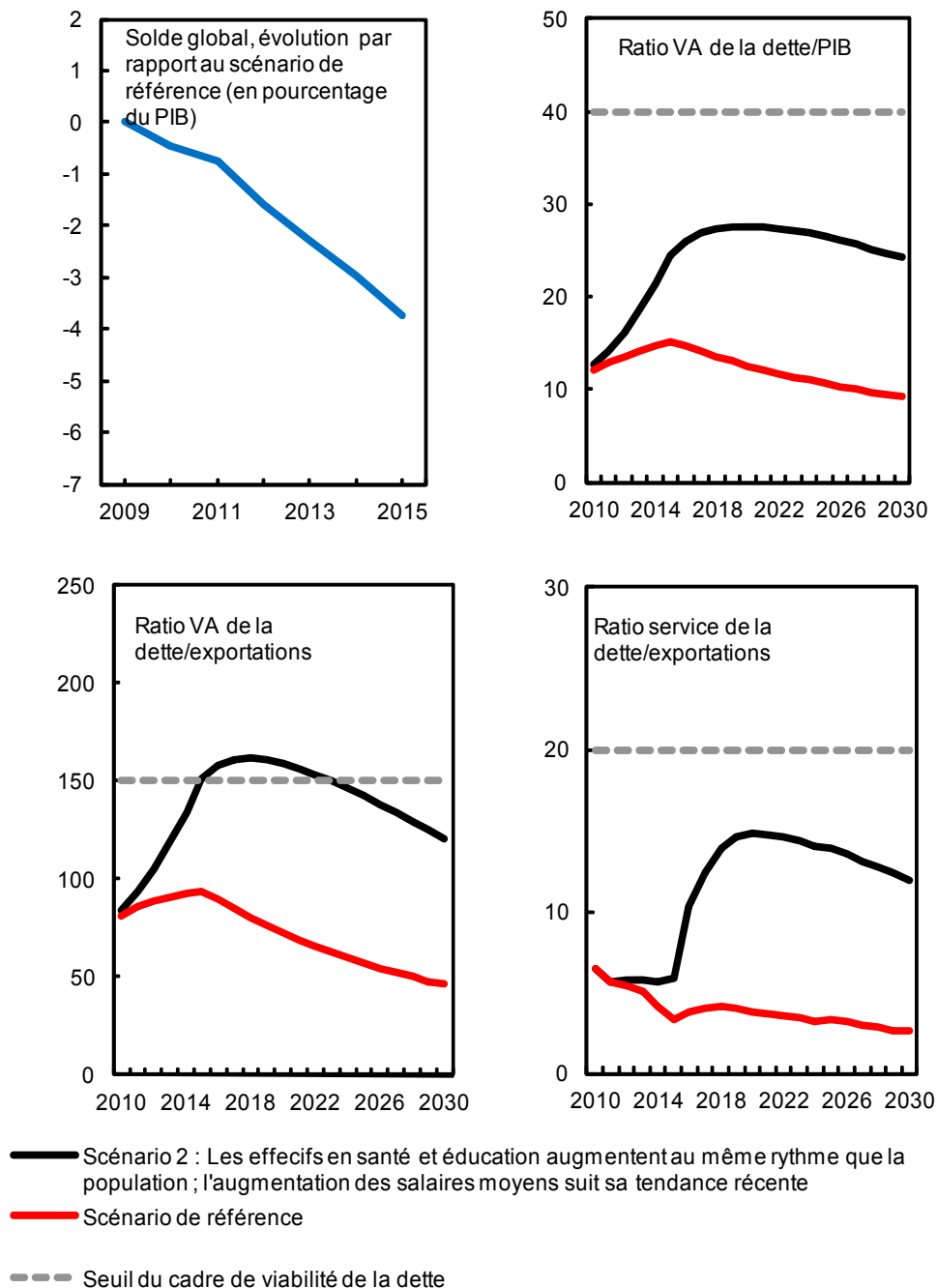
³L'analyse de la viabilité de la dette (AVD) conjointe du FMI et de la Banque mondiale la plus récente (à venir) sera disponible sur <http://www.imf.org/external/country/BEN/index.htm>. La viabilité de la dette est évaluée au regard de seuils pour la valeur actuelle (VA) de la dette extérieure et la charge du service de la dette extérieure, ces seuils dépendant des politiques menées. La note CPIA (indice d'évaluation des institutions et des politiques) du Bénin pour la période 2006-2008 s'élève à 3,57. Une note comprise entre 3,25 et 3,75 correspond à des performances moyennes, une note inférieure à 3,25 à des performances faibles, et une note supérieure à 3,75 à de bonnes performances. Pour les pays à performances moyennes, les seuils de viabilité de la dette extérieure sont les suivants : 40 % pour le ratio VA de la dette/PIB, 150 % pour le ratio VA de la dette/exportations, 250 % pour le ratio VA de la dette/recettes, 20 % pour le ratio service de la dette/exportations, et 30 % pour le ratio service de la dette/recettes.

⁴Ce scénario reflète l'idée selon laquelle en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, l'augmentation des effectifs devrait bénéficier principalement aux secteurs sociaux prioritaires.

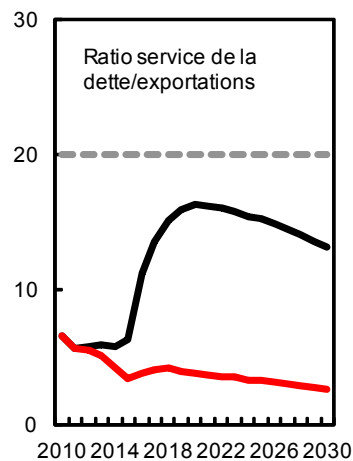
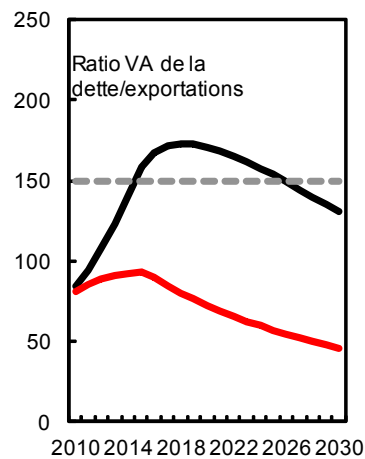
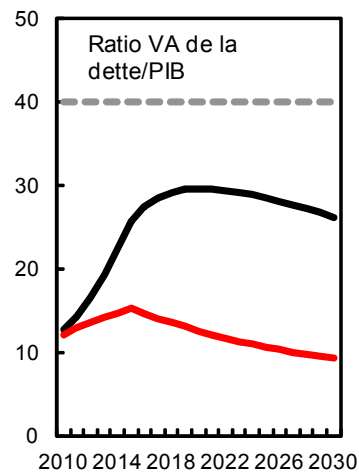
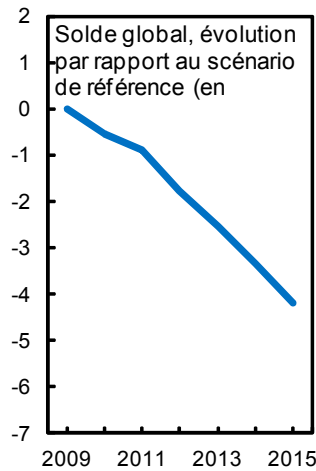
Graphique 4. Scénario I : La croissance réelle de la masse salariale suit sa tendance récente



Graphique 5. Scénario II : Les effectifs en santé et éducation augmentent au même rythme que la population ; l'augmentation des salaires moyens suit sa tendance récente



Graphique 6. Scénario III : Toutes les catégories de fonctionnaires augmentent au même rythme que la population ; l'augmentation des salaires moyens suit sa tendance récente



- Scénario 3 : Toutes les catégories de fonctionnaires augmentent au même rythme que la population ; l'augmentation des salaires moyens suit sa tendance récente
- Scénario de référence
- - - Seuil du cadre de viabilité de la dette

Scénario IV

La croissance de la population et la demande accrue dont les services publics font l'objet limitent la marge de manœuvre pour les augmentations de salaires. En l'absence de gains de productivité dans la fonction publique, il faudrait, pour maintenir le niveau de service actuel, que le nombre de fonctionnaires augmente au même rythme que la population, le taux de croissance de celle-ci étant estimé à 2,8 % par an.⁵

Le taux de croissance réelle de la masse salariale prévu dans le scénario de référence (3 %) laisse ainsi très peu de place pour une hausse des salaires réels. Ce constat est illustré par le scénario IV, dans lequel le nombre total de fonctionnaires augmente au même rythme que la population sur l'ensemble de la période de projection et les salaires réels moyens restent inchangés (graphique 7).

Scénario V

Si les dépenses sur les salaires évincent les dépenses d'investissement, la croissance à long terme en pâtira. Les autres scénarios partaient du principe que l'évolution de la masse salariale totale s'accompagnerait d'une évolution correspondante des dépenses totales et du déficit budgétaire global. En supposant a contrario que les dépenses totales et le déficit budgétaire correspondant se maintiennent au niveau du scénario de référence, il serait nécessaire de réduire les autres dépenses non statutaires, principalement les dépenses d'équipement. Si la masse salariale continue d'augmenter au même rythme que par le passé récent (voir scénario I) et que les dépenses supplémentaires sont financées par une baisse des dépenses d'équipement, la croissance du PIB réel sera réduite annuellement d'environ 1,1 point de pourcentage en moyenne sur la période 2010–2015, avec une plus forte réduction les dernières années.⁶

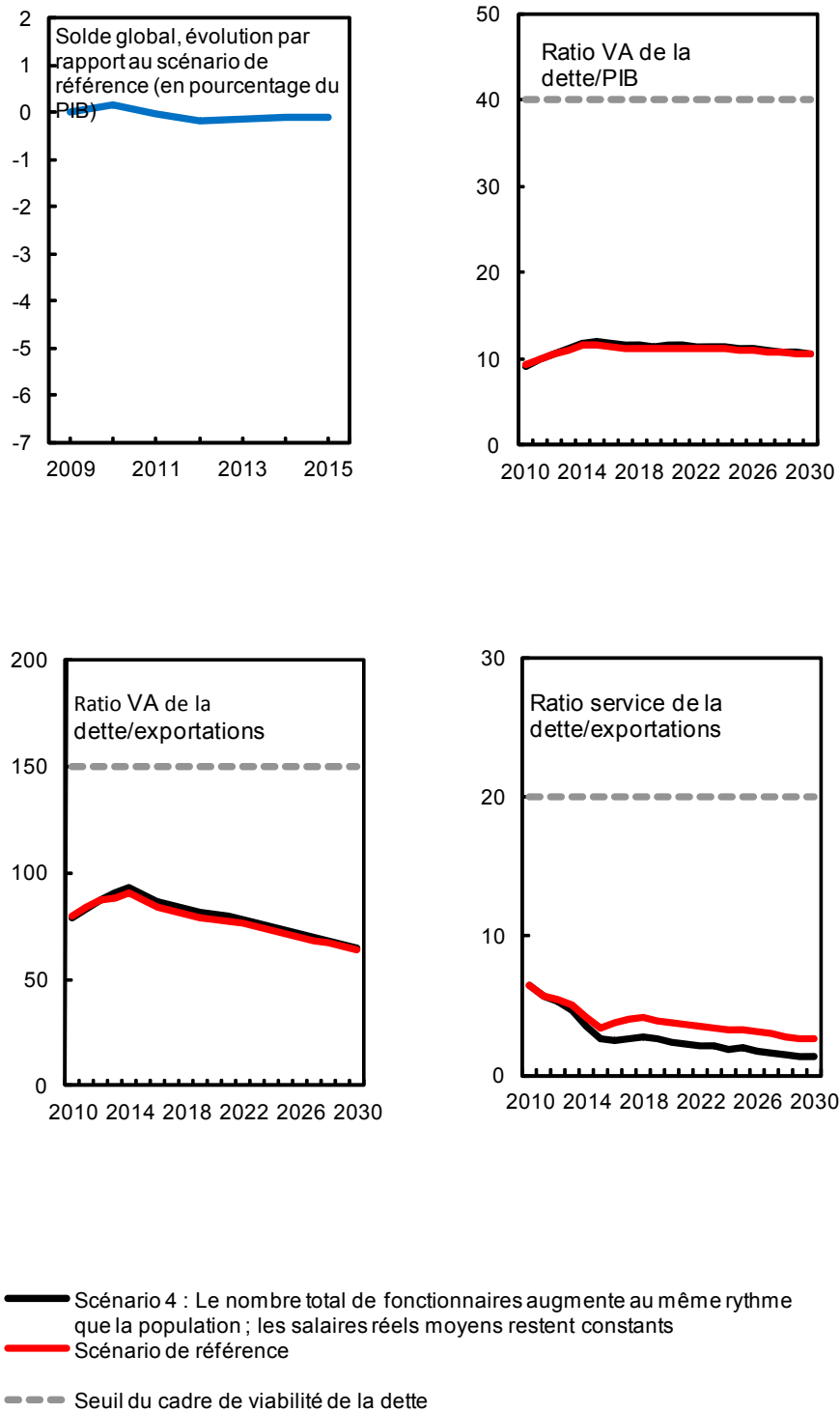
La viabilité de la dette est particulièrement sensible à un repli de la croissance du PIB réel et des exportations. La baisse des investissements publics entraînera un tassement de la croissance sous l'effet notamment du recul des exportations et des investissements directs étrangers, compte tenu de la perte implicite de compétitivité. En modifiant les hypothèses d'analyse de la viabilité de la dette en conséquence⁷ (voir graphique 9), il se produit une nette dégradation de la viabilité de la dette à long terme.

⁵Indicateurs du développement dans le monde (WDI07), croissance estimée de la population béninoise sur la période 2005–2015.

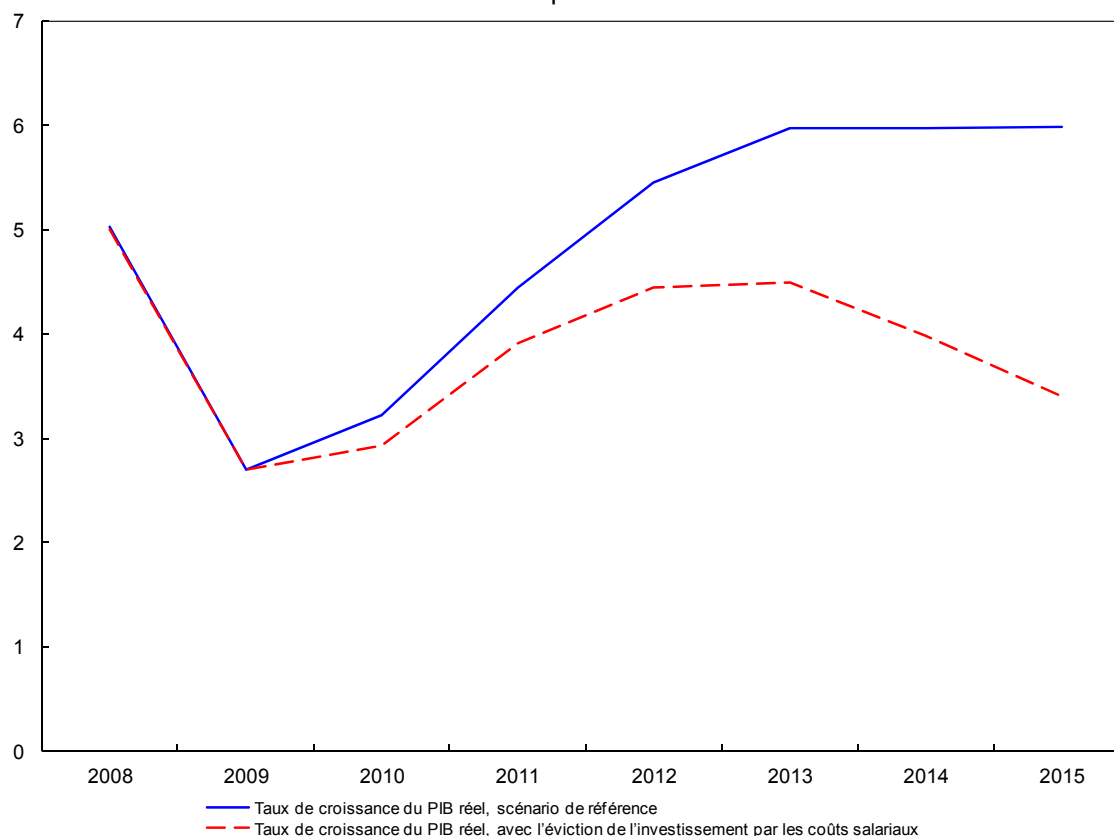
⁶Ce calcul se fonde sur une productivité marginale du capital (ICOR) estimée de 2,8.

⁷Retenant l'hypothèse selon laquelle le PIB réel devrait croître en moyenne de 4,0 % par an à long terme.

Graphique 7. Scénario IV : Le nombre total de fonctionnaires augmente au même rythme que la population ; les salaires réels moyens restent constants



Graphique 8. Scénario V : Effet sur la croissance du PIB réel de l'éviction de l'investissement par les coûts salariaux

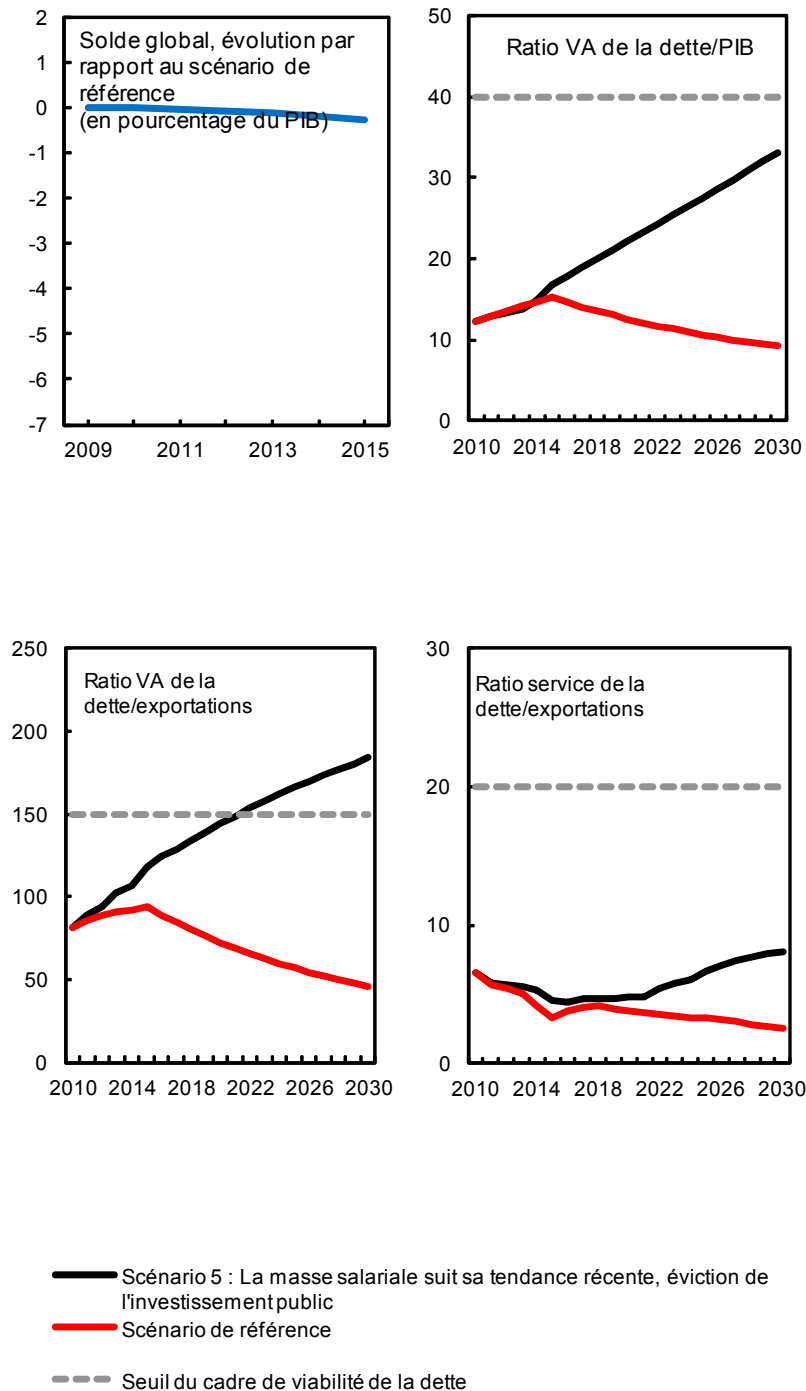


Sources : Ministère de l'Économie et des finances, estimations des services du FMI.

Scénarios relatifs au respect des critères de convergence de l'UEMOA

Le respect des critères de convergence de l'UEMOA obligerait à faire un choix entre le nombre de fonctionnaires et l'augmentation des salaires réels. Le scénario de référence prévoit un retour progressif au respect des critères de convergence à l'horizon 2015. Pour rappel, cette prévision se fonde sur une augmentation réelle annuelle des coûts salariaux totaux légèrement supérieure à la croissance de la population, laissant peu de place à une hausse des salaires réels. Dans l'hypothèse où le Bénin renouerait progressivement avec les critères de l'UEMOA à moyen terme et où les salaires moyens continueraient d'augmenter au même rythme que par le passé, il faudrait qu'en 2015, les effectifs totaux soient inférieurs de 20 % à ceux de 2009. Si en revanche le nombre de fonctionnaires reste constant sur la période, le respect des critères de l'UEMOA permettrait une hausse des salaires moyens d'environ 3 % en termes réels par an jusqu'en 2015.

Graphique 9. Scénario V : Eviction de l'investissement par les coûts salariaux



Conclusions

Si la masse salariale continue d'augmenter au même rythme que par le passé récent, elle compromettra la viabilité des finances publiques et de la dette du Bénin à moyen et long terme, en générant des déficits budgétaires excessifs ou en évinçant l'investissement public générateur de croissance. Une politique budgétaire guidée par des objectifs de maintien de la viabilité de la dette, conjuguée à la croissance de la population et aux efforts consentis pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, ne laissera que peu d'espace pour une hausse des salaires dans la fonction publique. De même, le respect par le Bénin des critères de convergence de l'UEMOA signifiera un choix entre le nombre de fonctionnaires et l'augmentation des salaires réels. À court et moyen terme, afin de faire ces choix et de maintenir les coûts salariaux en fonction des ressources budgétaires disponibles, un cadre pour les négociations salariales centralisées et la mise en place de contrats de travail pluriannuel sera indispensable, notamment en raison de la domination de deux principaux secteurs dans l'évolution de la masse salariale.

Afin de relever le défi de la viabilité budgétaire tout en améliorant la qualité du service public pour atteindre les objectifs de développement, une réforme de la fonction publique devra être engagée. À moyen et long terme, il sera indispensable de recruter, de fidéliser et de motiver des fonctionnaires qualifiés afin d'améliorer la qualité du service public. Cela pourrait passer par une réforme globale de la fonction publique privilégiant un système de rémunération plus transparent et axé sur les résultats, une structure des effectifs reflétant adéquatement les compétences et les responsabilités et une utilisation plus efficace des fonctionnaires. À cette fin, une étude détaillée du système de rémunération de la fonction publique béninoise, qui servira de base aux futures réformes, est actuellement en cours.

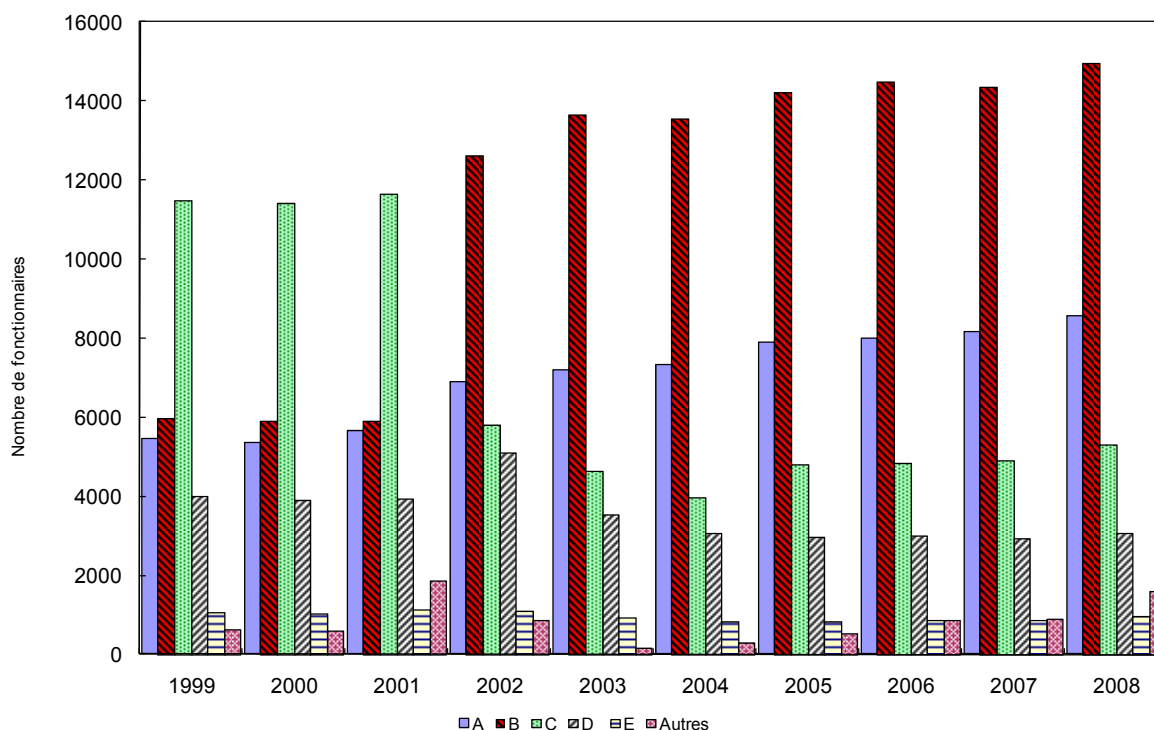
Annexe. La fonction publique au Bénin

La structure actuelle de la fonction publique béninoise est le produit de l'histoire pré- et postcoloniale du pays. Après l'accession à l'indépendance en 1960, le Bénin a continué à être administré selon des divisions ethno-régionales précoloniales qui se reflétaient dans les institutions publiques. En 1974, le régime marxiste-léniniste a mis en œuvre une politique de plein emploi qui a abouti à une forte augmentation du nombre de fonctionnaires et à des écarts importants entre les compétences, les postes, les performances et la rémunération. En 1989, la masse salariale démesurée a conduit directement à une crise budgétaire qui a entraîné une accumulation importante d'arriérés de salaires des fonctionnaires. Parmi les mesures structurelles qui ont été prises pour remédier à cette situation figurait le gel des recrutements et des salaires.

Le résultat a été une pyramide biaisée des âges de la fonction publique et une augmentation de la proportion des effectifs appartenant aux catégories de personnel supérieures¹ de même que de la proportion de personnel sous contrat (graphique 1). Les chiffres du Ministère de la Fonction publique font apparaître une forte augmentation du nombre de fonctionnaires atteignant l'âge de la retraite : le nombre de départs à la retraite devrait passer d'environ 10 000 en 2010 à près de 30 000 à l'horizon 2020. Cela devrait peser sur la caisse de retraite de la fonction publique, problème auquel les autorités ont décidé de s'attaquer en mettant en œuvre une nouvelle stratégie visant à combler le déficit actuariel. Le taux de départ à la retraite est particulièrement élevé pour les catégories de personnel supérieures (A et B), qui représentent 69 % du total des effectifs permanents. Le poids particulièrement important des catégories supérieures est une autre caractéristique notable de la fonction publique béninoise. Il faut y voir le reflet non pas d'un personnel particulièrement qualifié mais du système de promotion automatique qui a été mis en place pour compenser le gel des salaires.

¹ Les catégories de personnel supérieures s'entendent ici des catégories A et B.

Graphique 1. Fonctionnaires par catégorie



Source : Ministère du Travail et de la fonction publique.

Remarque : A correspond au niveau de salaire le plus élevé, E au niveau le plus bas.

Les précédentes tentatives de réforme de la fonction publique ont échoué en dépit des importants efforts consentis et du soutien de plusieurs institutions bilatérales et multilatérales. Après la tenue, en 1994, des états généraux sur la modernisation de la gestion du secteur public et de la fonction publique, une nouvelle grille de rémunération fondée sur les performances a été présentée à l'Assemblée nationale en 1998. Cette initiative s'est toutefois heurtée à la résistance des syndicats, des responsables publics et des députés, qui pour beaucoup étaient eux-mêmes des fonctionnaires. À la demande des autorités béninoises, les accords FRPC précédents comportaient des objectifs indicatifs sur la masse salariale de la fonction publique. Plus récemment, le FMI a recommandé aux autorités de conclure des contrats pluriannuels avec les syndicats et d'engager une réforme globale de la fonction publique afin de contenir la masse salariale.

Bibliographie

- Appui à la Préparation d'une Politique de Recrutement à Moyen Terme*, 2005. (Cotonou : Ministère du Travail et de la Fonction Publique et Banque mondiale).
- Note sur la Politique Salariale au Bénin*, 2009. (Cotonou : Ministère du Travail et de la Fonction Publique).
- Schiavo-Campo, Salvatore, 1998. *Government employment and pay: the global and regional evidence*. *Public Administration and Development*. 18, 457–478.
- Banque mondiale, 2009. *Benin. Constraints to Growth and Potential for Diversification and Innovation; Country Economic Memorandum*. Rapport n°48233-B. (Washington : Banque mondiale).
- Banque mondiale, 2006. *Benin. Civil Service Reform, Stocktaking and Opportunities*. Rapport n°36034-BJ (Washington : Banque mondiale).
- Banque mondiale, 2002. *Civil Service Reform; Strengthening World Bank and IMF Collaboration*, Rapport n°22494 (Washington : Banque mondiale).