

## HAOUSSETOU TRAORÉ

DOCTEUR EN DROIT PRIVÉ, POST-DOCTORANTE, COMPTRASEC UMR CNRS 5114 /  
UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

## LES RÉFORMES RÉCENTES DU DROIT SYNDICAL DES AGENTS PUBLICS AU BURKINA FASO

Par une série de trois décrets datés du 19 juillet 2023, le Gouvernement de la Transition a introduit des réformes importantes concernant les agents publics de l'État. Ces décrets visent à régir divers aspects du statut et des droits des agents publics, notamment en matière de prélèvement à la source des cotisations syndicales<sup>1</sup>, de mise à disposition des agents en tant que permanents syndicaux<sup>2</sup> et de retenue pour fait de grève<sup>3</sup>.

Ces textes s'appliquent spécifiquement aux agents publics de l'État<sup>4</sup>, excluant ainsi les travailleurs du secteur privé et des collectivités publiques relevant du code du travail<sup>5</sup>. Une analyse des décrets permet de mieux comprendre la dynamique visée et d'interroger les éventuelles difficultés qu'ils pourraient susciter, tant sur le plan juridique qu'auprès des organisations syndicales et des agents concernés.

### I - LE DÉCRET INSTITUANT LE PRÉLÈVEMENT VOLONTAIRE À LA SOURCE DES COTISATIONS SYNDICALES DES AGENTS PUBLICS DE L'ÉTAT ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Le décret sur le prélèvement à la source des cotisations syndicales des agents publics de l'État repose sur le caractère volontaire du prélèvement **(A)** et les modalités de cette cession **(B)**.

- 1 Décret n°2023-0890/PRES/TRANS/PM/MFPTPS/MEFP instituant le prélèvement volontaire à la source des cotisations syndicales des agents publics de l'État et modalités de mise en œuvre.
- 2 Décret n°2023-0891/PRES/TRANS/PM/MFPTPS/MEFP fixant le nombre et les modalités de désignation des agents publics de l'État bénéficiaires de mise à disposition auprès des organisations syndicales.
- 3 Décret n°2023-0892/PRES/TRANS/PM/MFPTPS/MEFP portant procédures de traitement et modalités de liquidation de la retenue pour fait de grève.
- 4 Selon les trois décrets étudiés, il faut entendre par agents publics les fonctionnaires d'État, ainsi que les personnels des corps spécifiques tels que les greffiers, les membres de la police nationale, les agents de la garde de sécurité pénitentiaire, les fonctionnaires paramilitaires des douanes et des eaux et forêts, les enseignants-chercheurs et enseignants hospitalo-universitaires, les fonctionnaires parlementaires, les agents de la fonction publique hospitalière, ceux des collectivités territoriales, des établissements publics de l'État non régis par le Code du travail, ainsi que les magistrats et tout autre agent public de l'État régi par un statut autonome. Sur la notion de fonction publique, voir notamment A. Plantey et M.-C. Plantey, *La Fonction publique*, 3<sup>e</sup> éd., LexisNexis, 2012, p. 345. Sur la distinction entre droit de la fonction publique et droit du travail, voir notamment J. Issa-Sayegh, « Les tendances actuelles du droit des relations de travail dans les États d'Afrique noire francophone », in *L'État moderne, horizon 2000 : Aspects internes et externes. Mélanges offerts à P-F. Gonidec*, LGDJ, 1985, p. 425.
- 5 Loi n°028-2008 du 13 mai 2008 portant Code du travail et ses textes réglementaires.

## A – LE CARACTÈRE VOLONTAIRE DE LA RETENUE

Le prélèvement des cotisations syndicales se fait sur demande expresse de l'agent public, sous forme de cession volontaire de sa rémunération<sup>6</sup> via un formulaire type annexé au décret. Cependant, ce formulaire n'a pas encore été fourni par le gouvernement, ce qui a conduit les syndicats à exprimer des doléances afin que la procédure soit clarifiée et rendue effective<sup>7</sup>. Le prélèvement des cotisations syndicales est volontaire et peut donc être résilié par l'agent, qui doit soumettre une demande écrite au responsable de sa structure<sup>8</sup>. En cas de prélèvement incorrect, l'agent peut demander un remboursement auprès de son syndicat. Toutefois, le décret manque de mécanismes de contrôle pour garantir la correcte gestion des prélèvements et l'utilisation appropriée des fonds par les syndicats.

L'objectif de ce texte est clair : assurer un financement stable des syndicats, renforçant ainsi leur capacité de défense, tout en garantissant une meilleure transparence financière et en simplifiant les démarches administratives pour les agents publics. Ces mesures facilitent également l'adhésion des agents aux syndicats. Une fois le principe de la cession de cotisation établi, il est important de se pencher sur ses modalités.

## B – LES MODALITÉS DE LA CESSION VOLONTAIRE DES COTISATIONS SYNDICALES

Le décret du 19 juillet 2023 instaure le prélèvement volontaire des cotisations syndicales des agents publics de l'État, avec des modalités de mise en œuvre spécifiques. Les cotisations seront prélevées directement sur les salaires des agents, nécessitant une coordination entre ministères et syndicats pour définir les montants et modalités. Les agents doivent donner leur accord préalable via une procédure d'inscription ou d'adhésion. Les fonds collectés seront versés sur un compte spécifique au nom du syndicat choisi par l'agent, avec une validation du dossier syndical avant le 31 janvier de chaque année. Les syndicats doivent fournir des documents légaux (notamment la preuve de leur existence) pour bénéficier du prélèvement<sup>9</sup>. Après validation, la retenue sera effectuée dans un délai de deux mois<sup>10</sup>, en respectant les règles de quotité cessible et saisissable<sup>11</sup>.

Ce décret présente des avantages notables, notamment pour les organisations syndicales qui en ont fait la demande. Il clarifie les droits et obligations des agents publics et des syndicats en matière de cotisations, renforçant ainsi la compréhension des rôles respectifs dans la représentation syndicale. Le prélèvement automatique des cotisations renforce la liberté syndicale, offrant aux syndicats une source de financement stable pour défendre les droits des travailleurs. De plus, la régulation du processus protège les agents contre toute discrimination liée à leur affiliation syndicale, assurant un traitement équitable pour tous.

Cependant, il présente également certaines limites. La principale réside dans la mise en œuvre de ce mécanisme. En effet, ce nouveau dispositif risque d'entraîner une

6 Article 3 du Décret n°2023-0890, *op. cit.*

7 Voir Communiqué final de la rencontre annuelle Gouvernement/Organisations syndicales de travailleurs de l'année 2025, Ouagadougou, 7 février 2025.

8 Article 9 du Décret n°2023-0890, *op. cit.*

9 *Ibid.*, article 5.

10 *Ibid.*, article 7.

11 *Ibid.*, article 8.

charge administrative supplémentaire pour l'administration publique qui connaît déjà de nombreuses difficultés de fonctionnement, notamment en matière de gestion et de répartition des cotisations entre les syndicats. En cas d'erreurs ou de non-respect des procédures, des conflits pourraient surgir entre les syndicats et l'administration, voire entre les agents et les syndicats bénéficiaires.

## II - LE DÉCRET FIXANT LE NOMBRE ET LES MODALITÉS DE DÉSIGNATION DES AGENTS PUBLICS DE L'ÉTAT BÉNÉFICIAIRES DE MISE À DISPOSITION AUPRÈS DES ORGANISATIONS SYNDICALES

Le décret permet aux fédérations, confédérations ou centrales syndicales légalement constituées, ainsi qu'aux syndicats autonomes et professionnels, de solliciter la mise à disposition d'un agent public. Il est important d'examiner d'abord les modalités de mise en œuvre **(A)** avant d'analyser les enjeux pour l'action syndicale **(B)**.

### A - LES MODALITÉS DE LA MISE À DISPOSITION DE PERMANENTS SYNDICAUX

Pour être mis à disposition d'une organisation syndicale, les agents publics doivent remplir des critères d'ancienneté, de compétences et d'engagement syndical. Cependant, ils restent soumis aux obligations liées à leur statut d'agent public de l'État<sup>12</sup>. Plus concrètement, deux conditions cumulatives sont requises pour la mise à disposition : l'agent doit avoir au moins cinq ans d'ancienneté dans son emploi et être membre de l'organe dirigeant de l'organisation syndicale demandant sa mise à disposition<sup>13</sup>. Le texte ne définit pas précisément la qualité de « membre dirigeant d'une organisation syndicale », laissant cette responsabilité aux syndicats selon leurs statuts. De plus, un quota est fixé pour le nombre d'agents pouvant être mis à disposition, avec un agent pour la fédération syndicale et deux agents pour la confédération ou la centrale syndicale<sup>14</sup>. Ce quota prend en compte les ressources disponibles et les besoins des syndicats.

La désignation des agents à mettre à disposition des syndicats suit une procédure formelle, incluant des consultations et une validation par les autorités compétentes, avec un dossier comprenant divers documents justificatifs<sup>15</sup>. Toutefois, l'article 8 du décret mentionne que la mise à disposition des agents doit tenir compte de la « nécessité de service », une notion floue qui n'est ni définie par le législateur ni clarifiée par le juge burkinabè. Cela crée un risque d'instrumentalisation de l'administration publique, lui ouvrant la possibilité de rejeter la demande de mise à disposition des syndicats.

Par ailleurs, le décret garantit aux permanents syndicaux le maintien dans les effectifs de leur structure d'origine et la conservation de leur rémunération (prise en charge par le

---

12 Article 39 et s. de la Loi n°081-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant sur le statut général de la fonction publique d'État.

13 Article 6 du Décret n°2023-0891/PRES/TRANS/PM/MFPTPS/MEFP du 19 juillet 2023.

14 Pour une distinction entre le syndicat de base, le syndicat national professionnel et la fédération syndicale, voir l'article 4 du Décret n°2012-1002/PRES/PM/MFPTSS/MATDS du 20 décembre 2012 portant définition des formes d'organisations syndicales de travailleurs et les critères de représentativité, JO n°52 du 27 décembre 2012.

15 Article 7 du Décret n°2023-0891, *op. cit.*

budget de l'État), à l'exception des indemnités liées à la responsabilité<sup>16</sup>. Ils conservent également leurs droits à l'avancement et à la retraite pendant leur mandat syndical<sup>17</sup>.

En tout état de cause, la mise à disposition d'un agent prend fin à l'expiration de son mandat ou en cours de mandat pour diverses raisons (demande de l'agent, de l'organisation syndicale, ou de la structure d'origine, ou en cas de licenciement, décès, etc.)<sup>18</sup>. Bien que le texte aligne la mise à disposition sur la durée du mandat syndical, il ne précise pas la possibilité de renouvellement de cette mise à disposition. Une clarification sur cette question serait souhaitable pour mieux répondre aux besoins des syndicats.

## B – LES ENJEUX DE LA MISE À DISPOSITION AU PROFIT DE L'ACTION SYNDICALE

Le décret du 19 juillet 2023 reconnaît officiellement le rôle des permanents syndicaux, renforçant leur légitimité et l'encadrement de l'action syndicale. Il garantit une représentation plus efficace des travailleurs et protège leurs droits en établissant des règles claires sur la mise à disposition des agents. Ainsi, il permet aux syndicats de mieux défendre les intérêts des agents publics et des travailleurs en général<sup>19</sup>. En définissant les modalités de mise à disposition, le texte offre en outre aux syndicats une plus grande stabilité et prévisibilité, facilitant ainsi la planification de leurs actions et l'organisation de leurs structures.

Pendant, ce décret présente une limite majeure concernant le mécanisme de la représentativité qui renvoie à une mesure de l'audience électorale durant les élections professionnelles<sup>20</sup>, lesquelles ne sont pas systématiquement organisées<sup>21</sup>. En pratique, une reconnaissance informelle entre syndicats et pouvoirs publics compense l'absence de résultats électoraux officiels. Ce décalage fragilise l'effectivité du dispositif, limitant la transparence et la légitimité du processus<sup>22</sup>.

Une autre limite s'analyse dans le quota restrictif d'agents pouvant être mis à disposition, ce quota limitant l'efficacité des syndicats dans la représentation de leurs membres et pouvant freiner leur influence. De plus, les modalités de désignation et les critères de sélection des agents sont jugés trop complexes et bureaucratiques.

16 *Ibid.*, article 11.

17 *Ibid.*, article 9.

18 *Ibid.*, article 12.

19 Dans la majorité des situations, ce sont les mêmes organisations syndicales qui fédèrent les revendications des agents publics et des salariés, voire des travailleurs autonomes.

20 Le Code du travail a vocation à s'appliquer pour traiter des situations juridiques non réglées par le statut de la fonction publique. Par exemple, en matière de grève, l'article 70 du statut de la fonction publique renvoie aux « textes législatifs en vigueur en la matière ». Concernant la représentativité des organisations syndicales, voir l'article 302, alinéa 1<sup>er</sup> du Code du travail, selon lequel les élections professionnelles doivent être organisées en principe tous les quatre ans.

21 Article 6 du Décret n°2012-1002, *op. cit.* Selon ce texte, pour être représentatif, le syndicat de base, le syndicat national professionnel ou la fédération syndicale doit obtenir au moins 15 % des suffrages exprimés aux élections professionnelles nationales. Ce score électoral est fixé à 10 % des suffrages exprimés sur le plan national pour les unions syndicales ou centrales syndicales.

22 Voir H. Traoré, *Encadrement juridique du travail dans le secteur privé au Burkina Faso*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2023, p. 335 et s.

Cela réduit la capacité des syndicats à désigner des représentants adaptés aux besoins spécifiques de leur action.

### III - LE DÉCRET PORTANT PROCÉDURES DE TRAITEMENT ET MODALITÉS DE LIQUIDATION DE LA RETENUE POUR FAIT DE GRÈVE

Le troisième décret, adopté en réponse à l'exaspération du gouvernement face aux grèves et aux *sit-in*<sup>23</sup>, établit un cadre juridique précis pour la retenue salariale des agents grévistes. Il est essentiel d'examiner d'abord le calcul de cette retenue **(A)**, puis la procédure et la liquidation associées **(B)**.

#### A - LE CALCUL DE LA RETENUE POUR FAIT DE GRÈVE

L'article 4 du décret dispose qu'un arrêt de travail excédant trois heures est considéré comme une journée de grève, entraînant une retenue salariale d'un trentième du salaire de base. Cette retenue inclut le salaire indiciaire, les indemnités de résidence, ainsi que les primes et indemnités<sup>24</sup>. Toutefois, les indemnités de logement, de résidence, les allocations familiales et les rappels de salaire ou de primes sont exclus de l'assiette de calcul<sup>25</sup>. Aucune retenue au titre de l'impôt unique sur les traitements et salaires (IUTS) ne sera appliquée sur la fraction non payée du salaire mensuel de l'agent en raison de la grève<sup>26</sup>.

En clair, force est de constater que ce système garantit une transparence dans le calcul des retenues, permettant aux agents de connaître précisément les conséquences financières de leur participation à la grève. Il vise également à instaurer des règles justes et équitables, en évitant toute discrimination ou abus dans l'application des retenues salariales pour fait de grève. Cependant, la mise en œuvre de cette retenue salariale pourrait rencontrer des résistances, notamment de la part des agents et des syndicats, qui pourraient la percevoir comme une sanction injustifiée. En outre, le retrait d'une part du salaire pourrait dissuader certains agents de participer à des grèves légitimes, affectant ainsi leur droit de grève. Cette situation soulève également des préoccupations sur l'efficacité des recours, qui pourraient décourager les agents et nuire à l'exercice de leur droit de grève en raison de la lenteur et de l'incertitude des procédures.

---

23 Ce troisième décret apparaît comme une réponse ferme du Gouvernement de la Transition à la suite d'une situation de « grève permanente » dans la fonction publique pendant le régime du Président Rock Kaboré. Pour aller plus loin sur ce point, voir Y. Ouédraogo, « Observations sous Conseil d'État, avis juridique n°04 du 4 avril 2018 et n°05/2017-2018 du 11 avril 2018 », *Revue Burkinabè de Droit*, n°51, 2018, p. 149 ; B. A. Poda, « Le droit de grève des travailleurs au Burkina Faso », *Revue Afrilex*, 2019 [En ligne]. Voir aussi H. Traoré, « Les formes d'action collective des travailleurs au Burkina Faso : éléments de réflexion à partir de l'avis n°05-2017/2018 du Conseil d'État du 11 avril 2018 », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n°1, 2020, p. 80.

24 Article 6 du Décret n°2023-0892, *op. cit.*

25 *Ibid.*, article 7.

26 *Ibid.*, article 9. L'IUTS sera calculé de manière proportionnelle au salaire effectivement dû, en fonction du nombre de jours pendant lesquels l'agent a accompli ses obligations légales de service.

## B – LA PROCÉDURE ET LA LIQUIDATION DES RETENUES

Le décret établit une procédure claire pour les retenues salariales, incluant la notification aux agents et le respect de leurs droits. Il précise également le calendrier de mise en œuvre et les instances responsables de la collecte des fonds. De plus, l'article 3 du décret impose la centralisation des listes des agents grévistes dans un délai de sept jours, suivie de leur transmission au secrétaire général du ministère pour traitement dans un délai maximum de trente jours. Ces listes sont ensuite archivées pour faciliter la gestion des requêtes futures<sup>27</sup>.

Le même décret dispose que la retenue pour grève doit être effectuée au plus tard à la fin du deuxième mois suivant la grève, sous peine d'action récursoire contre les agents responsables du retard. Cependant, il omet de préciser les procédures de recours pour les agents contestataires, créant ainsi une zone d'incertitude. L'absence de clarification sur les modalités de recours pourrait compliquer la contestation pour les agents concernés.

### Conclusion

Les trois décrets adoptés par le gouvernement burkinabè visent à renforcer les relations légales entre l'État et les syndicats, en alignant davantage le droit national avec les Conventions n°87 et n°98 de l'OIT sur la liberté syndicale<sup>28</sup> et la protection du droit d'organisation<sup>29</sup>.

Cependant, bien que ces décrets représentent un progrès, leur succès dépendra de leur mise en œuvre effective et de l'adhésion des travailleurs. Une sensibilisation insuffisante ou des malentendus pourraient générer des résistances et nuire à leur efficacité.

Pour que la dynamique syndicale soit réellement renforcée, il est crucial de garantir que ces décrets soient perçus positivement et appliqués correctement. Cela nécessite un engagement fort de la part des autorités publiques, une formation adéquate des acteurs concernés et la promotion d'un dialogue social inclusif.

---

27 Article 3 du Décret n°2023-0892, *op. cit.*

28 Convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948, ratifiée par le Burkina Faso le 21 novembre 1960.

29 Convention n°98 sur le droit d'organisation et de négociation collective de 1949, ratifiée par le Burkina Faso le 16 avril 1962.