

Introduction

Recherche fonctionnaires désespérément !

Marc Raffinot *, François Roubaud **

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, les organisations financières internationales ont entrepris une réhabilitation du rôle de l'État, réhabilitation que symbolise le « Rapport sur le développement dans le monde » de la Banque mondiale en 1997¹. Il s'agit évidemment d'une inflexion majeure après deux décennies pendant lesquelles la réflexion semblait limitée à la réduction du coût budgétaire de fonctions publiques réputées « pléthoriques ». Le thème du rôle de l'État connaît un regain d'intérêt parmi les chercheurs en sciences sociales et la réforme de l'administration publique est à l'ordre du jour dans la quasi-totalité des pays du monde, au Sud comme au Nord (en France, un ouvrage récent alerte sur « les réformes de la dernière chance² »).

Depuis deux décennies, un certain nombre de facteurs de nature économique, financière et idéologique a conduit à une remise en cause radicale de l'action publique et, partant, des fonctionnaires chargés de la mettre en œuvre. Ces derniers ont été largement dénoncés : trop nombreux, trop bien payés, trop frileux, privilégiés, improductifs, clientélistes, tribalistes, corrompus, etc. De fer de lance du développement, ils se sont vus transformés en parasites, boucs émissaires de l'échec des politiques d'ajustement. Ajoutés à cette stigmatisation symbolique, le gel des embauches, voire les licenciements, ainsi que les compressions budgétaires ont conduit à une fragilisation, parfois dramatique, de leur statut social.

Il convenait donc de s'interroger sur la situation réelle des fonctionnaires dans les économies, et plus largement dans les sociétés du Sud : leur identité, leur trajectoire et leur mode de réaction face à un environnement international a priori peu propice à la reconnaissance de leur fonction sociale. La question centrale que se propose d'aborder ce numéro thématique est donc la suivante : en quoi la remise en question du rôle de l'État, dans un contexte global de libéralisation et de démocratisation à l'échelle mondiale, a-t-elle changé la place et le rôle des fonctionnaires dans les pays du Sud ?

* EURISCO, université Paris-IX-Dauphine, chercheur associé Cipre/Dial.

** IRD, Cipre/Dial, Paris.

1 Banque mondiale [1997], *L'État dans un monde en mutation*, rapport sur le développement dans le monde, Washington, 290 p.

2 R. Fauroux, B. Spitz [2000], *Notre État : le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Robert Laffont, 805 p.

L'impossible état des lieux

Paradoxalement, la réflexion sur l'État est aussi riche en concepts et en théories qu'elle est pauvre en analyses des acteurs. Peu nombreux sont les travaux consacrés aux agents de l'État, qui se situent pourtant au cœur de ce champ d'investigation. La tentative de recension, certes non exhaustive mais significative, des articles et ouvrages traitant des fonctionnaires dans le domaine des sciences sociales africanistes, menée par J. Copans, montre l'indigence des références dans ce domaine. Il est tout à fait symptomatique que de manière totalement indépendante, deux des contributions à ce volume portent cette lacune jusque dans leur titre: du « fonctionnaire introuvable » de D. Darbon à l'« État sans fonctionnaires? » de J. Copans. Ce dernier n'hésite d'ailleurs pas à qualifier l'hiatus entre la richesse des interprétations globales de l'État et la pauvreté des données et des descriptions empiriques de « bluff méthodologique », qu'il cherche à expliquer par l'évolution spécifique de la sociologie et de l'anthropologie africanistes. Cette défaillance des sciences sociales, qui touche aussi la politologie et l'économie, n'est pas propre à l'Afrique noire, bien qu'elle y soit probablement plus prononcée. Il est évident dans ces conditions que les réponses apportées à la question posée ne pourront être que partielles.

Les fonctionnaires ont été longtemps choyés par les autorités. Ce choix s'est non seulement traduit par des campagnes de recrutement massif et des politiques salariales (relativement) généreuses, mais aussi et plus largement par ce qu'il est convenu d'appeler le « biais urbain » (subvention aux produits de base, concentration des investissements publics). Cette stratégie était largement fondée sur la conviction que le secteur public devait servir de moteur principal au développement, même si d'autres motifs moins avouables ont aussi joué: il était politiquement rentable de conserver les faveurs de cette minorité agissante pour se maintenir au pouvoir.

Les politiques d'ajustement structurel se sont attachées à modifier cet état de choses. Le bilan des attaques « frontales » (programmes de départs volontaires, recensements des fonctionnaires, chasse aux fonctionnaires « fantômes », tentatives pour imposer des salaires au rendement, etc.) semble maigre, malgré leur coût élevé. Les attaques indirectes, par contre, ont été plus efficaces: gel des embauches, blocage des salaires, etc. Enfin, les nouvelles politiques économiques, comme les dévaluations, ont porté un coup souvent fatal au biais urbain, de même que la réduction des subventions aux produits de « première nécessité ».

Après deux ou trois décennies d'ajustement structurel, les agents de l'État des pays en développement peuvent difficilement être décrits comme des groupes privilégiés. Les attaques idéologiques, le blocage des recrutements et des salaires en ont fait un (voire des) groupe(s) replié(s) sur la recherche d'intérêts propres des agents, souvent attachés à leur simple survie. Les fonctions publiques sont rarement en état de promouvoir une quelconque vision du développement national. Plus profondément, ces réformes ont souvent anéanti l'idée même de service public, comme le montrent M. Razafindrakoto et F. Roubaud dans le cas de Madagascar. Ces derniers défendent l'idée que non seulement les réformes de la fonction publique ont été un échec, mais qu'elles ont même contribué à la dégradation des services publics qu'elles étaient censées rendre plus efficaces.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la corruption ait émergé comme le thème central de plusieurs contributions à ce volume (Blundo, Olivier de Sardan, Raffinot). Il ne s'agit pas ici de la grande corruption, celle des dirigeants qui placent les fortunes à l'étranger, mais d'une petite corruption bien plus limitée, qui tend à faire système. Les deux premiers auteurs tirent profit de données collectées de première main dans le cadre d'un programme de recherche comparatif dans trois pays d'Afrique de l'Ouest sur les mécanismes et les représentations de la petite corruption, pour mettre en lumière les logiques de l'État au quotidien, recomposées autour du concept de « normes pratiques », forts éloignées des normes officielles censées régir l'univers bureaucratique. C'est justement la non-prise en compte de ces « normes pratiques » qui, selon M. Raffinot, sont à l'origine des piètres résultats obtenus en matière de réforme de la fiscalité. En mobilisant la théorie du principal/agent, il place au cœur de sa réflexion l'instauration d'un système d'incitations à la fois économiquement rentable et politiquement acceptable.

Malgré le constat général de niveaux de salaires réels de plus en plus faibles, de nombreux programmes de réformes (dans un cadre d'ajustement structurel ou en dehors) reposent sur l'idée que les fonctionnaires sont trop payés. En Afrique de l'Ouest, par exemple, les exercices de revues de dépenses publiques menées par la Banque mondiale comparent depuis des dizaines d'années le salaire moyen des fonctionnaires au PIB par habitant pour montrer qu'il est beaucoup plus élevé, relativement, qu'en Asie, ou même que dans certains pays européens. Ces affirmations laissent de côté toute idée de salaire d'efficience, toute liaison positive entre rémunération et productivité des fonctionnaires. Pire encore, elles reposent généralement sur des analyses sommaires des rémunérations moyennes. J. Herrera montre pourtant, sur le cas du Pérou, que ces conclusions peuvent être renversées si l'on tient compte des différences de qualification et d'ancienneté.

Il faut enfin souligner à ce niveau que les analyses demeurent difficiles dans la mesure où les principales caractéristiques de la fonction publique restent dans la plupart des cas singulièrement opaques. Qui sont les agents de l'État, que font-ils, combien gagnent-ils? Autant de données de base qui font souvent défaut. Même leur nombre exact est entaché d'incertitude. La Cour des comptes française a souligné dans son dernier rapport que ce halo d'imprécision est loin de toucher les seuls pays en développement. Dans ces conditions, il est hasardeux de se risquer à fournir une réponse documentée à la question centrale de savoir si, finalement, les pays du Sud sont « sur-administrés », comme il est en général postulé pour justifier les politiques de contraction de la fonction publique ou, au contraire, si leur caractéristique principale n'est pas justement d'être « sous-administrés »?

Du macro au micro

La redéfinition de la taille de l'État, de son rôle, des politiques qu'il doit mettre en œuvre ont longuement retenu l'attention. Mais lorsque l'on quitte le niveau macroéconomique, ou macrosocial, les analyses se raréfient. Pourtant,

comme le montrent les articles réunis dans ce volume, la notion même de politique publique ne peut être pensée en dehors des individus qui constituent l'État « en actes ». On peut le pointer au niveau de la mise en œuvre des politiques, mais aussi au niveau de la collecte des moyens qui conditionnent l'existence même de l'État.

Au niveau des politiques publiques, il apparaît que les meilleures intentions restent lettre morte, si l'on ne peut mettre en place un dispositif incitatif pour les agents publics. J.-P. Olivier de Sardan en fournit une illustration dans le cas des sages-femmes du Niger. À quoi peut servir de définir des politiques de santé optimales, aussi bien sur le plan médical que sur celui du fonctionnement économique (recouvrement des coûts, etc.) si le système effectivement en place reste marqué par le favoritisme, les passe-droits, le paiement à l'acte, etc. ?

Cela est d'autant plus important que le niveau micro rattrape clairement le niveau macro par le biais de la collecte des impôts et taxes. Que le système garantisse l'impunité, que la fraude se généralise (Olivier de Sardan, Raffinot), et voilà l'État privé des moyens même de son action. L'absence de contre-pouvoirs politiques qui permet le maintien de régimes autoritaires produit alors un étrange contraste avec la nécessité dans laquelle se trouve le gouvernement de négocier avec ses propres agents le montant de ses revenus.

Les nouveaux rôles de la fonction publique

Libéralisation et mondialisation posent des questions difficiles à résoudre pour tous les États. C'est une pierre d'achoppement de l'orientation vers la « bonne gouvernance » qui est maintenant prônée par les institutions financières internationales. Dans les pays en développement, cela est renforcé par le fait que la fonction publique a souvent été structurée sur la base d'une idéologie « développementaliste » aux antipodes de ces tendances. L'adaptation de fonctions publiques recrutées dans une toute autre perspective est alors très problématique, comme le montre aussi bien l'évolution de la fonction publique indienne (Vaugier-Chatterjee) que celle du Viêt-nam (Henaff), dans le double cadre du développement et de la transition.

Ironiquement, la question atteint également les institutions financières internationales elles-mêmes. La remise en cause de leur rôle dans une économie mondialisée touche en premier lieu les fonctionnaires qui y travaillent. Les salariés de ces institutions, grands pourfendeurs des fonctionnaires « grassement payés et inefficaces » au Sud, sont eux-mêmes dénoncés comme tels par les conservateurs américains. En réponse à ces critiques, voici ces fonctionnaires internationaux plus ou moins bien déguisés en consultants « permanents » pour éviter les reproches ; utilisant les mêmes palliatifs que les fonctionnaires du Tiers Monde !

Depuis deux ans, dans les pays en développement les plus pauvres, les organisations financières internationales ont recentré leurs interventions autour de la lutte contre la pauvreté. Ce thème nouveau ne doit plus être traité comme avant, ni évalué de la même façon. Les institutions financières internationales mettent désormais l'accent sur l'*ownership* (l'appropriation) et sur une conditionnalité *ex post*, analysée en termes d'impact et non plus de moyens. La promotion du rôle de

la « société civile » dans la définition, la mise en place et l'évaluation de ces politiques de lutte contre la pauvreté a évité jusqu'ici que le problème de la capacité de conception, d'analyse et de suivi de la fonction publique soit mis en avant de façon trop criante. Mais l'appel à la société civile montre déjà ses limites – quand celle-ci n'apparaît pas purement et simplement comme un faux nez de l'administration ou des organismes d'aide.

Prolongements : susciter les recherches pour combler les trous noirs

Les fonctions publiques sont dans l'impasse, tous s'accordent à le dire. Les réformes se multiplient, se prolongent et s'enlisent. Rarement politique aura connu une telle généralisation à l'échelle mondiale pour d'aussi piètres résultats. Le constat d'échec global des réformes dites de la « première génération », exclusivement tournées vers des mesures d'ajustement budgétaires, a finalement été admis par leurs promoteurs et a conduit très récemment à une réorientation des politiques en mettant l'accent sur la qualité et les performances des services publics. Il est clairement trop tôt pour en apprécier l'efficacité. En l'état, on ne peut que suggérer quelques principes et quelques pistes pour éviter les écueils du passé; éviter d'attendre encore vingt ans pour convenir de l'évidence.

En premier lieu, il convient de combler le formidable déficit de connaissance qui entache tout diagnostic de l'état et des perspectives des fonctions publiques du Sud. Il ne pourra être comblé que si d'ambitieux programmes de collecte d'informations de base sont mis en chantier. Ce n'est qu'à ce prix et sur ce matériau empirique élargi que les représentations pléthoriques de l'État, classiques ou plus novatrices, les nouveaux développements de l'économie publique pourront enfin dépasser le cadre spéculatif qui est le leur et être soumis à validation.

Si un certain nombre d'instruments demandent encore à être forgés (par exemple la mesure de la productivité des services publics ou de la qualité des institutions), d'autres existent déjà et ne demandent qu'à être appliqués. Plusieurs auteurs dans ce volume s'étonnent de l'absence d'approches issues de la sociologie des organisations, qui a pourtant montré sa validité au Nord. Pour notre part, nous insisterons sur la mobilisation d'une sociologie des professions, et de ses dérivés en termes de classes, de statuts et de mobilités sociales, dont on ne peut qu'anticiper la fécondité.

Ainsi, une des questions que nous nous proposons d'aborder dans ce numéro demeure sans réponse: au sens des positions et des représentations, les fonctionnaires constituent-ils une classe sociale? Pourquoi le désir d'accéder à la fonction publique reste-t-il si fort, alors même que le pouvoir d'achat semble s'être tellement érodé et que les fonctionnaires se désignent souvent eux-mêmes comme des « nouveaux pauvres »? Que devient alors l'image du fonctionnaire dans la société, son statut économique et social? Comment la valorisation sociale du « risque », de « l'esprit d'entreprise », qui a servi à légitimer la formidable entreprise de démantèlement des régulations publiques sur le marché du travail, a-t-elle été absorbée, digérée ou rejetée par des fonctionnaires stigmatisés pour leur goût supposé de la « protection » et de la « sécurité »? Le procès « en fonctionnariat » a-t-il réellement pris corps dans l'imaginaire collectif?

Pour paraphraser le titre d'un ouvrage intitulé *Gens du public, Gens du privé: la grande différence*³, la césure public/privé fait-elle sens au Sud? Les fonctionnaires sont-ils porteurs de valeurs spécifiques? Leurs pratiques, leurs comportements, leur mode de reproduction, bref leur identité sociale, politique ou religieuse, en font-ils une classe sociale à part et à part entière? On peut s'interroger sur la convergence d'intérêts entre la haute administration publique, la « noblesse d'État », d'une part, et la masse des salariés faiblement qualifiés qui forment le gros des rangs des fonctionnaires, d'autre part. À cette partition verticale, on peut ajouter d'autres critères de distinction potentiellement significatifs: comme, par exemple, entre administration centrale et administration territoriale, que les politiques de décentralisation-déconcentration pourraient cristalliser.

En second lieu et d'un point de vue plus normatif, il convient de contribuer à l'élaboration de politiques susceptibles d'assurer l'efficacité de la gestion bureaucratique en adéquation avec les cultures et les contextes locaux. Comment sortir de la situation présente, dans laquelle il existe une fonction publique, mais pas de service public? Quelle réforme de la fonction publique? Comment transformer ces fonctionnaires en un corps de professionnels (Darbon)?

Comme le montrent les contributions à ce numéro d'*Autrepart*, il n'y a certainement pas de remède simple. L'augmentation des salaires doit être envisagée, qui permettrait notamment une certaine réduction de la corruption. C'est ce que l'on observe à Madagascar (Razafindrakoto et Roubaud). Mais est-il pertinent et politiquement faisable de réduire le nombre de fonctionnaires tout en augmentant leur salaire? C'est la voie suivie en Colombie (Gros), mais la transposition est-elle possible?

L'accent nouveau mis sur le *capacity building* (renforcement des capacités) et la qualité des institutions vise une issue par le haut, mais celle-ci est-elle encore crédible alors que, depuis une vingtaine d'années, les décisions cruciales en matière de politiques économiques et sociales ont été prises ailleurs, au plus grand mépris des capacités locales d'analyse et de conception? Au bout du compte, c'est l'avenir du service public qui se trouve posé. Plus largement enfin, c'est la croissance même de ces économies qui est en jeu, puisque la fonction publique concentre toujours en elle une part considérable du capital humain de ces pays.

Le financement extérieur limité aux investissements est devenu de plus en plus fictif, mais il demeure un obstacle important à la transparence des interventions extérieures. La réorientation des modes de financement de l'aide vers un appui budgétaire évalué sur la base des impacts est très importante de ce point de vue. Cette évolution pourrait permettre de sortir des ambiguïtés de l'aide ciblée sur des projets qui interdisait de financer le fonctionnement des États⁴.

Par ailleurs, le vent de démocratisation qui souffle au Sud rend plus plausible le discours officiel sur la participation et l'appropriation. Ces changements externes et internes pourraient offrir une opportunité inespérée pour favoriser la reconstruction d'une fonction publique au service du développement.

3 F. de Singly, C. Thélot [1988], *Gens du privé, Gens du public. La grande différence*, Paris, Dunod, 256 p.

4 Voir sur ce point B. Lecomte, J.-D. Naudet (éd.) [2000], *Survivre grâce à... Réussir malgré... l'aide, Autrepart*, numéro 13.