

De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques

*Dominique Darbon **

L'analyse du pouvoir et de l'État dans les Afriques présente plusieurs caractéristiques très particulières. Parmi elles, la plus singulière est certainement constituée par le contraste saisissant entre une pléthore de textes consacrés à l'État et à l'énonciation du politique par le haut et par le bas et le faible nombre de travaux consacrés aux administrations publiques et notamment aux fonctions publiques. À l'extrême finesse des analyses sur les expressions du politique s'appuyant sur les registres de la réappropriation, de la vernacularisation, de la subjectivation et de la gouvernabilité des conduites individuelles, répond et s'associe la trivialité des références aux organisations bureaucratiques ignorant pour l'essentiel aussi bien les dynamiques des institutions, la différenciation des trajectoires historiques des bureaucraties en Afrique que la production sociale des acteurs du jeu administratif¹.

Comment expliquer cette occultation que seuls la faillite de l'action publique étatique et les programmes de réformes imposées par les bailleurs de fonds, et notamment la Banque mondiale, ou la constitution d'observatoires chargés d'en assurer un suivi tel l'OFPA (Observatoire des fonctions publiques africaines), soient parvenus à rendre manifeste en dépit de nombreuses tentatives antérieures [Adu, 1969; Riggs, 1964; La Palombara, 1963; Hyden, 1983; Darbon, 1985]? On pourra convoquer tout d'abord la sociologie de la constitution des savoirs scientifiques pour constater que, dans l'interprétation du pouvoir en Afrique, les stratégies de différenciation des savoirs (opposant notamment juristes et sociologues-politistes et professionnels du management public) et la constitution corrélative de corpus de textes de références fondés sur des vocabulaires contrôlés et des techniques d'énonciation accréditées par des groupes d'entrepreneurs scientifiques en compétition, ont conduit à laminer tous les objets d'entre-deux. Pris entre l'hypernormativisme juridique réduisant la fonction publique à ses enjeux statutaires [Nembot, 2000] et la

* Maître de conférences, université Montesquieu, Bordeaux-IV.

1 Tous les développements sont présentés dans cet article de manière globale, mais la référence systématique aux Afriques énonce que chaque fonction publique connaît une historicité particulière liée aux moyens humains et matériels disponibles, aux environnements particuliers et aux pratiques et aux traces institutionnelles produites. Des écarts d'appréciation très importants d'une administration à une autre peuvent être constatés, contrairement à ce que postulent, sans aucune démonstration et à l'encontre de toutes les études empiriques, certains auteurs.

tendance puissante à la « désubstanciation » systématique du politique (reproche majeur fait par exemple à Foucault, mais aussi dans l'analyse du politique au Sud aux travaux qui s'en inspirent), l'objet social « fonctionnaire » ou « administration publique » disparaissait². On pourra aussi évoquer la légitimité discutée des administrations et des fonctions publiques des Afriques – perçues comme des copies formelles peu efficaces des organisations bureaucratiques du Nord – qui conduit à l'ignorance des travaux théoriques qui en traitent et à la focalisation des intérêts sur la question unique de la corruption. Pourtant, les cadres d'analyse de sociologie des organisations et de science administrative sont généralement valides pour les Afriques. Ainsi, les analyses instrumentalistes et rationalistes insistant sur les stratégies développées par les fonctionnaires autour de leurs positions professionnelles apparaissent ici au moins aussi pertinentes que les analyses culturelles qui ne peuvent avoir de valeur heuristique qu'associées avec elles. On pourra enfin considérer que cette marginalité ne fait que refléter dans le champ de la science politique la marginalité des enjeux liés à l'analyse des organisations bureaucratiques en général [Lynnx, Wildavsky, 1990] et la difficulté très réelle de la constitution d'une méthodologie comparative cohérente [Ziller, 1999; Timsit, 1987; Bodiguel, 1994; Gow, Del Carmen Pardo, 1999; Rowat, 1990; Peters, 1988].

Dans cette occultation très générale, les administrations publiques et les fonctionnaires des Afriques s'apparentent finalement à un OPNI (objet politique non identifié) [Martin, 1992]. L'analyse des administrations des Afriques est prisonnière de plusieurs critères: les invectives et énonciations normatives et prescriptives cachées derrière une référence obligée aux textes « sacrés » de Max Weber, transformés en dogmes et en recettes; les représentations fantaisistes et idéalisées de ce que sont les administrations et les gens du public dans les pays du Nord – autant de postures très éloignées des remarquables travaux produits en science administrative et sociologie des organisations depuis le milieu des années... quarante [Blau, 1963; Selznick, 1949; Gouldner, 1954; Dahl, 1947; Simon, 1945]. Dès lors, l'absence du fonctionnaire dans les analyses du politique en Afrique devient intelligible: à la rareté et la très faible fiabilité des indicateurs et statistiques portant sur les fonctions publiques des Afriques, à l'incompétence des fonctionnaires du rang et à l'extrême fluidité des systèmes de gestion fortement personnalisés et politisés correspondent, dans la constitution des savoirs disciplinaires, une absence de questionnement et le recours à des interprétations « macro » raisonnant en termes de généralités de sens commun, inlassablement répétées sans validation ou tentative de falsification, auteur après auteur³.

L'administration comme organisation est partout sous-jacente au cœur des interrogations sur le pouvoir dans les Afriques. Pourtant, il n'existe que peu de ten-

2 Cette tenaille théorique est amplifiée dans le monde francophone par le positionnement délicat et incertain des travaux de science administrative ou d'administration publique entre le droit et la science politique, à la différence du monde de tradition anglo-américaine.

3 Relèvent de ces généralités de sens commun les affirmations sur la suradministration, la généralisation des modèles de corruption, la criminalisation des États, l'inefficacité générale des administrations publiques... On trouvera, in Court *et alii* [1999], une critique très appuyée de ce type d'interprétation globalisante porté dans des travaux aussi différents que ceux de Chabal et Daloz [1999] ou de Bayart [1989].

tatives pour en lire les dynamiques en utilisant les outils théoriques et méthodologiques offerts par la sociologie des organisations au Nord, en commençant par briser les affirmations de sens communs et déconstruire les catégories normatives, comme celle de fonctionnaire, qui en interdisent toute lecture raisonnée. En brisant ces catégories classiques, il est possible de relire les parcours des fonctionnaires dans les différentes Afriques. Le fonctionnaire apparaît alors comme introuvable en tant que groupe social et professionnel constitué et innommable, tant les mutations des fonctions qu'il exerce et le changement du contexte de son action sont profonds.

Le fonctionnaire introuvable

On pourrait par provocation amorcer cette analyse en constatant que le fonctionnaire en Afrique est aussi introuvable en termes de conceptualisation qu'il l'est souvent physiquement dans les bureaux. Cette incidente dépasse son simple statut apparent de plaisanterie de salon. Elle illustre en effet comment l'objet fonctionnaire en Afrique est souvent construit autour d'un ensemble de méconnaissances et de prénotions. Figure constante des discours savants ou profanes sur les systèmes politiques en Afrique, le fonctionnaire est introuvable dès lors qu'on tente de l'approcher, non plus à travers le sens commun, mais comme un acteur social investi dans une activité professionnelle particulière.

Une catégorie sociale à faible densité

Les spécificités organisationnelles des bureaucraties publiques – des Afriques ou d'ailleurs – sont fondamentales pour interpréter les processus de construction d'une identité de l'agent public. Les systèmes de normes, les procédures, les attentes et l'ensemble de systèmes de représentations et de croyances qu'elles postulent et qui les fondent construisent en effet au quotidien « le fonctionnaire ». Dans le même mouvement, en agissant comme un exécutant des missions prescrites et comme un entremetteur, producteur de normes, de compromis, d'omissions et d'arrangements ⁴, le fonctionnaire est aussi construit par la capacité structurante de ses environnements ⁵.

On s'accordera pour qualifier, avec S.B. Peterson, les bureaucraties en Afrique de fragmentées, sous-bureaucratisées et personnalisées [1998]. On imputera à la faiblesse organisationnelle, l'absence d'archivage et de mémoire des décisions, de séparation des fonctions, de systèmes de contrôle et de vérification, et plus largement de moyens (personnels qualifiés et matériels...), une faiblesse structurelle de la répartition sectorielle et spatiale des fonctions et emplois, l'absence de descriptifs de postes, le mélange de salaires trop élevés et trop bas et une grille indiciaire

4 Sur ces différents points, on renverra aux classiques de la sociologie des organisations et de l'analyse institutionnelle: March, Simon [1971]; Crozier, Friedberg [1977]; Thoenig, Dupuy [1985]; Grémion [1975]; Jobert, Muller [1988]; March, Olsen [1989].

5 On renverra à la théorie de la contingence [Lawrence, Lorsch, 1973] mais aussi aux travaux menés en Afrique [Leonard, 1987; Blunt, 1983; Jaeger, Kanungo, 1990].

trop peu ouverte, l'absence de motivation et de contrôle... qui constituent les principales tares techniques de ces administrations [Leonard, 1987; Hyden, 1983; Klitgaard, 1997; Rama, 1997, 1998; Sindzingre, 1998]. On y ajoutera une absence de leadership caractérisée par une gestion des ressources humaines défailante, l'occultation des principes de responsabilité hiérarchique remplacés par des gestions routinières ou personnalisées des relations de travail et un fort taux d'absentéisme. L'ensemble débouche à la fois sur une fuite des personnels qualifiés, une démotivation généralisée, une sous-qualification des fonctionnaires du rang, peu compétents, peu efficaces et « étrangers » à l'idéologie bureaucratique. Johnattan Moyo caractérise très justement les deux principaux problèmes relatifs aux fonctionnaires africains comme relevant à la fois d'un « *lack of craft literacy and a lack of craft competence* » [1992]. Ces insuffisances débouchent irrémédiablement sur une absence de distanciation vis-à-vis de la norme conduisant à une cascade bien connue de « cercles vicieux » bureaucratiques (transformation des moyens en fins, surréglementation, incapacité d'autocorrection des erreurs ⁶). Comme dans les bureaucraties du Nord, la fonction publique fonctionne par approximation des règles procédurières légales, par renversement des procédures de gestion et transformation des moyens de gestion en finalité; à la différence de ces bureaucraties, ces pratiques d'approximation se constituent souvent davantage en marge de la règle bureaucratique ignorée ou concurrencée par le « pluralisme moral » autour d'elle en l'interprétant par rapport à un code de retenue stable et dominant.

Toutes les fonctions publiques, des Afriques comme d'ailleurs, tendent à protéger leurs membres en pérennisant leurs emplois, en limitant la sphère de leur responsabilité et l'utilisation des sanctions disponibles. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, ces comportements de protection corporatiste sont magnifiés par leur rencontre avec la politisation et la personnalisation des filières. Les « serveurs de l'État » apparaissent surtout comme les agents d'un régime à travers les allégeances qu'ils sont contraints de donner à des entrepreneurs politiques, membres de la fonction publique, qui transforment les emplois en prébendes. Ce mode de gestion conduit à la « privatisation de fait » de services entiers gérés sous la responsabilité d'un administratif branché sur un réseau politique. Celui-ci agit moins comme un bureaucrate soucieux des règles et des procédures que comme un entrepreneur cherchant à maintenir ou élargir sa zone de captation de ressources. L'arbitraire des conditions de nomination et de promotion, la relation personnalisée au détenteur du pouvoir hiérarchique, l'impuissance structurante des organisations syndicales ou corporatistes et la dépendance politique des fonctions administratives qui en découlent affectent la construction d'une identité de fonctionnaire et d'une culture d'organisation (*corporate culture*) qui marquent ce type d'emploi au Nord [Nolan, 1998]. Les fonctionnaires ne sont pas tant liés par des affinités produites par une communauté de formation, de compétences, de pratiques professionnelles ou de croyances sur leur métier que par le partage de ressources liées à l'accès à un réseau d'influence politique.

6 Sur la théorie des cercles vicieux issue des analyses de Gouldner, Selznick et Crozier [Bournonville, 1998 : 52-53]. Sur « les régulations déviantes » [Sadran, 1992; Bodiguel, Rouban, 1991; Parkinson, 1957].

Par ailleurs, l'origine coloniale des fonctions publiques des Afriques et les pratiques systématiques d'importation des techniques de gestion des personnels de l'État depuis les indépendances facilitent l'identification des personnels administratifs.

La plupart des États d'Afrique disposent de codes ou de règles de la fonction publique très complètes, de normes claires et de systèmes de gestion et de surveillance des fonctions publiques rénovés par les réformes réalisées depuis la fin des années quatre-vingt⁷. Pourtant, cette catégorisation juridique demeure très fluide. Au fonctionnaire pris dans sa définition la plus stricte, on ajoutera une pléthore de statuts particuliers et spéciaux constitués pour fidéliser et récompenser des personnes ressources, de contractuels, de personnels nommés par dérogation des règles de la fonction publique, de conseillers de toute sorte, sans parler des différenciations en cours touchant notamment les fonctions publiques territoriales et plus généralement l'ensemble d'agents mis au service d'actions privées notamment communautaires⁸. Moïse Nembot montre comment l'arsenal juridique très sophistiqué de gestion des fonctions publiques dans les États d'Afrique francophone ne parvient pas à prévenir (voire contribue à) ce qu'il appelle « le glas de la fonction publique » [2000].

Les dispositions statutaires pèchent par leur artificialité mais surtout par leurs mutations constantes qui affectent les capacités du fonctionnaire à investir un rôle bien déterminé. Cette versatilité normative, légale et sociale, favorise une gestion personnalisée fondée sur l'échange de services. Les affinités et les connivences identitaires et partisans l'emportent sur la communauté de formation, de pratiques et de trajectoires professionnelles, de sorte que le sentiment de cohésion sociale particulier est éclaté en une multitude de petites *communities of trust*. La fonction de « serviteur de l'État » n'est pas parvenue à bâtir sa mystique et sa mythologie. La construction d'ENA et d'ENAM, et d'autres écoles d'application, n'a jamais débouché sur une forme de socialisation et de connivence intergénérationnelle proche de celle qu'on retrouve parmi les hauts fonctionnaires issus des grandes écoles en France [Kessler, 1986; Bellier, 1991; Bourdieu, 1989] ou des circuits universitaires très spécifiques en Grande-Bretagne, au Japon ou en Allemagne. La capacité de mise en forme des comportements et attitudes par un groupe professionnel largement nominal de hauts fonctionnaires se trouve ainsi considérablement réduite. La socialisation des fonctionnaires se réalise plus par ajustement individuel à des pratiques professionnelles constituées en marge des normes que par rapport à des normes statutaires interprétées par les pratiques sociales. En d'autres termes, la norme statutaire et les règles professionnelles n'apparaissent que de façon résiduelle dans l'ensemble des référents autour desquels le fonctionnaire cadre ses conduites et interprète les règles pour les assouplir.

7 On pourra schématiser ces vingt années de réformes en différenciant trois phases dominantes : la réduction de l'activité étatique ; la réforme quantitative du poids financier et humain des fonctions publiques ; et, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, l'accentuation des efforts sur la qualité (compétence et formation) des fonctionnaires.

8 Ici encore, rien de particulier aux fonctions publiques en Afrique : pour le Canada [Gow *et alii*, 1987] ; pour la France [ministère de la Fonction publique, 1999] ; pour les États-Unis [Guttman, 2000].

La coupure entre « agents » et « acteurs » au sein de la fonction publique agit comme un marqueur différenciateur fondamental, selon des modalités encore plus déterminantes qu'au Nord [Sadran, 1992; Bodiguel, Rouban, 1991; Darbel, Schnapper, 1972⁹]. La masse des fonctionnaires, proche de l'analphabétisme, se caractérise par un niveau de compétence technique et une capacité d'interprétation des actes et procédures réalisés très faibles. Mal ou peu formé, entouré de moyens matériels défailants voire inexistant, peu ou pas payé et mal ou pas encadré par des chefs hiérarchiques occupés à courtiser les politiques plutôt qu'à défendre un bilan de bonne gestion bureaucratique, le fonctionnaire de base ne ressemble que de loin à son homologue contemporain des pays du Nord. Les hauts fonctionnaires à forte compétence, formés dans les universités notamment à l'étranger, ne voient quant à eux dans la fonction publique qu'un passage obligatoire vers l'accession aux opportunités politiques, électives ou internationales. Cette différenciation des types de fonctionnaires est indispensable à une bonne compréhension des stratégies des acteurs professionnels de la gestion de l'État et de la *crisis of institutional capacity* [Dia, 1997 : 25] que traversent les États.

Ces flottements statutaires contribuent à faire du fonctionnaire des Afriques une catégorie introuvable statistiquement. Toutes les réformes portant sur les administrations depuis près de vingt ans ont systématiquement décliné l'obligation de reconstitution d'une gestion statistique des emplois publics. Des avancées notables ont été faites mais les chiffres sont peu fiables en termes globaux et encore moins lorsqu'on s'intéresse aux corps, aux métiers ou à la répartition géographique ou ministérielle. Ce n'est que par la magie de leur reproduction sans validation dans les rapports et études que ces statistiques incertaines produisent une pseudo-identité fonctionnaire et deviennent des références fiables¹⁰...

Toutes les analyses proches de la Banque mondiale qualifient les administrations africaines de pléthoriques, *bloated, too big, grown too large*. Or cette perception n'est que partiellement exacte lorsqu'on la compare aux pays développés et dépend dans tous les cas des référents retenus¹¹. Ainsi, B. Olowu montre la faible part de l'emploi public dans l'ensemble de la population et que la part des

9 Et ce, alors même que les écarts officiels de traitement sont très faibles; exemple: écart entre plus bas et plus haut traitement en Zambie, 1971 : 17 fois; 1986 : 4 fois.

10 On verra les travaux novateurs de Schiavo-Campo [1998] sur les revenus effectifs des fonctionnaires dans différentes zones du monde dont l'Afrique et ses remarques sur la non-fiabilité des informations et leur quasi-inexistence. On comparera ces chiffres à ceux de l'OFPA, de Goldsmith [2000] ou Lienert [1998]. Globalement, on acceptera l'idée que les agents publics représentent au début 2000 en Afrique environ 1 % de la population totale (contre 3,5 % en Amérique latine, 4 % au Moyen-Orient et 2,4 % en Asie). Les salaires nominaux des fonctionnaires d'État dans le PIB représenteraient environ 6 % contre 5 % pour les autres zones sous-développées avec des écarts considérables (3 % en Ouganda et 15 % au Lesotho).

11 Par rapport à quoi une administration est-elle *too big*? Sa population totale, ses revenus, les tâches du développement? On comprend aisément que le débat « sur-administration contre sous-administration », qui faisait déjà rage dans les années soixante-dix dans la littérature, n'ait guère avancé. Ian Lienert, expert du FMI, écrit: « *Since there is no ideal size for a country's civil service, its actual size is likely to continue to be dictated by macroeconomic realities, such as the need for fiscal adjustment, the amount of tax revenue available to pay civil servants, and the balance between wage and nonwage government spending. Although the number of civil servants has already been reduced in many countries, there is probably still scope for further downsizing* » [1998 : 6]. Faut-il pour autant encore réduire des fonctions publiques qui ne représentent plus aujourd'hui que 1 % de la population totale, et qui sont donc au niveau de l'administration française de 1845 (militaires inclus) qui n'exerçait que des fonctions régaliennes [Vallet, 1995 : 21]?

dépenses publiques dans le GDP est inférieure dans les PSD notamment africains à celle des grands pays du Nord [Olowu, 1999]. Cette thèse renforçant celle de l'insuffisance de l'État bureaucratique en Afrique peut être rapprochée de celles qui soulignent que, par rapport aux pays sous-développés d'Asie, du Moyen-Orient et d'Amérique latine, les administrations africaines se placent très favorablement [Smith, 1999, 2000; Rowat, 1990; Lienert, 1998].

Une construction historique orpheline

Les trajectoires de la constitution d'une catégorie de fonctionnaires en Afrique sont aussi différentes que celles des autres États du Nord comme du Sud, chacune relevant d'une production historique très spécifique.

En Europe occidentale et aux États-Unis, l'émergence de la fonction publique naît de l'association au combat pour l'émergence d'un pouvoir royal national [Tilly, 1990; Skinner, 2001], mais aussi de la revendication d'une spécificité inaltérable des modalités d'exercice de ces fonctions, le tout décliné fort différemment selon la structuration des forces sociales [Dreyfus, 2000]. Dans les Afriques, la fonction publique n'est pas le résultat d'un combat idéologique mais est perçue comme un droit, ne supposant pas d'investissement idéologique individuel. Le remplacement des fonctionnaires européens lors des indépendances a pris la forme d'une succession singulière et le plus souvent non conflictuelle de l'autorité administrative coloniale, comme le montrent très bien G. Althabe [1982] pour Madagascar ou S.A. Akintoye [1976]. Cette succession s'est réalisée avec au mieux pour référent une fonction publique coloniale qui n'avait qu'une relation assez éloignée avec les principes bureaucratiques fondateurs du modèle métropolitain d'administration publique [Berman, Tettey, 2001]. Ainsi, dans la construction de son identité professionnelle et sociale, le fonctionnaire africain est orphelin d'images canoniques ou de figures patentées de grands serviteurs de l'État. Caricaturés et enviés tant pour leur position sociale que pour le prestige et l'histoire dont ils sont les dépositaires, ces modèles allégoriques jouent pourtant un rôle essentiel dans l'étalonnage des bonnes mœurs et de la civilité administrative.

D'autres configurations existent au Sud. En Inde, plusieurs éléments ont contribué, sinon à la production d'un fonctionnaire à l'occidental, du moins d'un administrateur dont le statut imposé est entièrement socialisé et intégré dans les enjeux intérieurs et la valorisation d'une éthique du serviteur d'État [Zins, 1998]. Ces facteurs concomitants sont: l'existence de souverainetés précoloniales basées sur des bureaucraties locales, la capacité des pouvoirs locaux à négocier avec le pouvoir impérial britannique ou néerlandais, et la constitution d'une nouvelle catégorie de fonctionnaires formatés par les principes de la bureaucratie coloniale, mais s'inspirant de l'ethos particulier de certains groupes et d'une permanence de la tendance à la sanskritisation [Jaffrelot, 1999]. En Indonésie, certains auteurs montrent comment la construction historique de la catégorie du gestionnaire de l'État se réalise à partir de certains groupes sociaux qui parviennent à imposer leurs propres stratégies en intégrant à leurs conduites les nouveaux enjeux issus de la colonisation sur la base de leurs propres positions sociales [Bertrand, 2000]. Enfin, en Chine, le système du mandarinat a à la fois imposé un modèle hiérarchisé du service du pouvoir

chez les mandarins et produit des conduites particulières parmi les sujets qui ne cessent de s'y référer. Dans ces configurations asiatiques, les processus de vernacularisation du modèle bureaucratique occidental ont été favorisés par une pratique antérieure et structurante de la gestion professionnalisée du pouvoir et par la présence de catégories d'acteurs dont les positions de pouvoir dans l'espace bureaucratique sont confortées par leur capacité à faire valoir leur vocation particulière à gérer le pouvoir. Ce ne fut pas le cas dans la plupart des États en Afrique pour lesquels les emplois de fonctionnaires furent offerts à des jeunes élites en rupture d'allégeances sociales locales dès lors incapables de capitaliser sur leurs statuts et rites sociaux familiaux – ici encore avec de nombreuses exceptions [Coulon, 2000].

La nouvelle figure innommable du fonctionnaire en Afrique : l'approche en termes de professionnels de l'action publique

Le flottement des catégories génériques importées de fonctionnaires ou d'agents publics met en cause leur pertinence pour l'analyse des modes de gestion de l'appareil d'État. Une approche en termes de professionnels de l'action publique permet de reconstruire autour des fonctions exercées une figure du gestionnaire de l'action publique sans être enfermée ni dans des statuts juridiques restrictifs et formels, ni dans une vision monolithique du personnel participant à des activités de service au public. Cette nouvelle figure est impossible à désigner parce qu'elle repose sur le constat d'une attrition significative de la nébuleuse fonctionnaire et parce qu'elle postule la consécration de nouveaux modes d'action publique et déstabilise les situations acquises.

Un fonctionnaire en voie de disparition ?

Le fonctionnaire a été « détrôné » sous le coup des politiques imposant le principe d'un État réduit (*leaner state*) et le plaçant en position de responsable de l'échec du développement. Il a perdu son image d'agent modernisateur au profit de qualifications négatives alors que ses revenus fondaient, que ses cohortes se réduisaient ou se stabilisaient.

Les politiques de réforme des administrations en Afrique ont, avec de fortes variations, conduit à un allègement significatif du nombre, de la répartition et des conditions de vie des fonctionnaires. Leur nombre a ainsi diminué de plus de 10 % de 1986 à 1996 au Bénin, RCA, Guinée, Madagascar, Mali et Ouganda [Lienert, 1998] et d'environ un tiers pour l'ensemble du continent. De 1990 à 1996, les salaires réels ont baissé en moyenne de 2 % par an, le niveau de vie du fonctionnaire en Afrique connaissant une réduction beaucoup plus forte que partout ailleurs dans le monde [Schiavo-Campo, 1998].

Le métier et les statuts des fonctionnaires sont en reconstruction [Lindauer, Nunberg, 1996 : 1]. La révolution « néolibérale », illustrée par la construction du « modèle » néo-zélandais [Wallis, 2001], est venue imposer les nouvelles formes de l'action publique qu'on rassemblera par commodité autour du vocable du nouveau management public [Hood, 1995]. Privatisation des activités, externalisation et contractualisation et recours aux techniques et usages différenciés de la gestion

déléguée (*contracting in* et *contracting out*), développement des agences (composées d'intervenants de différentes origines et orientées en direction des clients), réorientation des activités autour du service au client, de la rentabilité de l'action et de l'efficacité économique sont parmi les principaux axes autour desquels sont recomposées les administrations et qui affectent directement le nombre des fonctionnaires et la nature de leurs fonctions [Darbon, 2001]. Les résultats de l'ensemble des réformes engagées sont limités voire négatifs¹², mais la situation des fonctionnaires a été durablement affectée.

La multiplication des actions entreprises, notamment via la Banque mondiale pour réduire le poids financier des coûts de fonctionnement des fonctions publiques en Afrique – que traduisent les termes *downsizing*, *rightsizing*, *privatization*, *wage decompression*, *wage reduction*, *allowances and subsidies regulation...* –, a conduit à une mutation sans précédent des positions sociales et financières des fonctionnaires.

D'une part, le renversement des opportunités de rémunération et de carrière au profit du secteur privé a contribué au déclin qualitatif de la fonction publique en accélérant le rythme des départs des fonctionnaires les mieux formés vers d'autres activités. Les politiques de « primes au départ » (*golden handshake*) [Peters, 1998] ont accentué ces mouvements de fuite. C'est le cas pour les professions médicales, les enseignants ou les ingénieurs et les hauts fonctionnaires happés par les structures privées ou les opportunités de cumul qu'offrent notamment les consultances. La fuite des cerveaux au profit des pays du Nord n'a fait que s'amplifier, d'autant plus que la mondialisation conduit, dans certains secteurs (enseignement, les professions médicales et à forte compétence technologique), à la construction de communautés épistémiques dont les principes d'organisation et les référents sont fixés au Nord. L'identification des fonctionnaires de décision par rapport à des enjeux circonscrits par les limites de la souveraineté de l'État est inopérante lorsque le financement mais aussi la production de normes et de références professionnelles sont acquis par négociation non plus avec les acteurs sociaux internes mais avec des bailleurs de fonds étrangers relayés par des « experts » délocalisés évalués par le seul critère de l'application formelle des réformes. Pour qu'il y ait *noblesse d'État*, il faut qu'à l'hérédité professionnelle partielle s'agrège une valeur d'honneur liée à l'exercice d'une fonction prestigieuse rétribuée notamment par des marques symboliques de prestige. Dans la plupart des cas en Afrique, l'élite bureaucratique tire son prestige fondamental des opportunités de reconnaissance matérielle ou symbolique offertes par l'internationalisation, c'est-à-dire le déphasage croissant des hauts fonctionnaires et des espaces sociaux qu'ils sont appelés à gérer. Ce n'est certes pas la moindre des spécificités de l'historicité de ces fonctions publiques africaines que leur production essentiellement « hors sol », c'est-à-dire en déconnexion des capacités et des enjeux sociaux locaux.

D'autre part, l'État employeur, qui n'assurait que très imparfaitement sa fonction d'entretien des fonctionnaires, n'a pu empêcher la dégradation des conditions

12 Le bilan de ces presque quinze ans de politiques (exprimées notamment au travers des PAS) est présenté par la Banque mondiale elle-même comme négatif [Jaycox, 1993, in Stein, 1999; Lindauer, Nunberg, 1996; Lienert, 1998].

de formation de ses agents et une baisse très significative du pouvoir d'achat de tous ses agents dont l'impact a bien sûr été particulièrement dramatique pour les catégories les moins qualifiées¹³. Dans de nombreux États, les politiques ont conduit à un glissement de nombreux fonctionnaires dans la pauvreté. Cette paupérisation produit deux effets : en premier lieu, elle affecte la capacité physique et psychosociologique (motivation) de travail des fonctionnaires ; ensuite, elle limite la possibilité de voir un ethos de la bureaucratie se développer soit parce qu'elle conduit les fonctionnaires à développer des pratiques déviantes (corruption, emplois multiples, absentéisme), soit parce qu'elle brise le processus de constitution de dynasties de fonctionnaires « moyens », ces derniers n'ayant plus les moyens d'assurer la scolarisation et l'accès à la modernité de leurs enfants¹⁴. Or, cette production dynastique de fonctionnaires a partout été l'une des clés de la construction d'un ethos et d'une mythologie d'une fonction publique producteurs à la fois de la modernisation collective et de l'ascension sociale individuelle.

Par ailleurs, le fonctionnaire d'exécution et d'application a été ramené à un statut financier assez proche de celui du reste de la population et inférieur dans de nombreux cas à celui des salariés du secteur privé. Dans les fonctions publiques dans lesquelles les revenus versés sont insuffisants, soit en termes absolus soit par comparaison avec le privé, on constatera un départ des hauts fonctionnaires vers le secteur privé et celui des organisations internationales gouvernementales ou non ou vers la constitution de systèmes de compensation incluant une multitude d'avantages matériels et monétaires directement puisés sur les caisses de l'État. Pour les petits fonctionnaires, l'emploi ne sera plus qu'une activité de base à partir de laquelle on développera soit des actions de corruption, soit une multitude d'autres activités parallèles (*moonlighting*, dualité d'emploi).

Le rapport de la « *Public Service Salaries Review Commission* » ougandaise de 1982 notait que « *the civil servant had either to survive by lowering his standard of ethics, performance and dutifulness, or remain upright and perish ; he chose to survive*¹⁵ ». On retrouve la même situation au XIX^e siècle en Europe. En Angleterre, comme le note le célèbre rapport Northcote-Trevelyan [1854], « ... les fonctionnaires touchaient des pots-de-vin pour augmenter leur traitement ; ils considéraient leur emploi comme une charge vénale »... En France, à la même époque, Balzac dressait le constat suivant :

« L'État payant très peu ses employés, les employés sont obligés d'avoir une double existence, de faire deux choses, de se partager entre l'administration et une autre industrie ; en sorte que les affaires souffrent, vont lentement, et ne peuvent pas aller autrement... Les vingt employés des Rothschild travaillent dix fois plus que ceux du Trésor ; mais ils ont un avenir, ils apprennent à être banquiers, ils veulent savoir comment on gagne des millions, ils voient une récompense proportionnée à leurs efforts ; tandis que les employés, en France,

13 L'opposition est flagrante avec certains pays d'Asie en expansion (Hongkong, Singapour, Malaisie) qui favorisent au contraire la surqualification de leurs agents publics et optent pour une politique de hauts salaires [Kaul, 1997].

14 En Zambie – il est vrai un des pays les plus mal lotis en Afrique –, le salaire moyen du fonctionnaire était de 45 US\$ par mois, tandis que le coût de la vie était fixé à 91 US\$ par mois... [JCTR, 2000 : 16 ; Darbon, 2001].

15 In D.L. Lindauer et B. Nunberg : 27.

ont un misérable avenir, peu d'honneur quoique très honorables, et n'apprennent que la dépense sans apprendre la recette » [Thomas, 1995].

Que les fonctionnaires en Afrique développent des stratégies et des comportements similaires en situations proches ne peut guère étonner. Au Nord, la mise en place des réformes visant à rapprocher les modes de gestion de l'administration de ceux du privé a conduit à un ensemble de dysfonctionnements et notamment de dévoiements qui ont imposé une reprise en main des appareils bureaucratiques facilitée par l'existence de dispositifs institutionnels puissants (organisations et systèmes de représentations) [Nolan, 1998; Jean-Pierre, 1997; Meny, 1996]. Au Sud, la capacité de régulation de ces comportements et dysfonctions est directement affectée par la faiblesse de ces dispositifs.

Enfin, sur un autre registre, les fonctionnaires apparaissent particulièrement menacés par la situation épidémiologique du continent et notamment en Afrique australe et centrale par la pandémie de sida. Les chiffres disponibles concernant les enseignants du primaire et du secondaire, les militaires, les personnels médicaux dans un nombre significatif de pays d'Afrique soulignent la disparition d'une partie très significative des générations les plus productives. Dans quelques cas, notamment en Zambie et au Botswana, les recrutements nouveaux ne parviennent pas à compenser la perte totale des fonctionnaires de ces secteurs (départs volontaires et morbidité confondus). L'impact sur des fonctions publiques déjà affaiblies ne peut qu'être considérable.

Un recentrage sur le professionnel de l'action publique

Le passage du terme fonctionnaire à celui de professionnel de l'action publique ne saurait être réduit à une simple commodité de langage ou à une ambition de réforme du référent idéologique de l'action publique. L'expression « professionnel de l'action publique » vise à indiquer tout d'abord les efforts de reconstruction des fonctions publiques autour de règles plus claires de recrutement et de gestion effective des ressources humaines, de mise à disposition des fonctionnaires des moyens nécessaires à leurs missions et d'évaluation individualisée de leurs actions. Elle souligne aussi la différenciation considérable des métiers de l'administration, la diversification sectorielle et spatiale des modalités de cette intervention, et la réinsertion dans le jeu de la gestion administrative d'un ensemble d'acteurs non « fonctionnaires » participant de plein droit à la fois aux procédures de production des agendas, d'exécution et d'évaluation des modalités de réalisation. Enfin, elle constate la diversification des modes d'action de l'administration et notamment le développement des interventions en situation de « pluralisme institutionnel » [Cohen, Peterson, 1999; Blair, 2001], des modes d'action contractuels et des fonctions de régulation ou de modération qui modifient l'activité du fonctionnaire. Bref, elle entérine l'idée que le service du public se définit non pas *in abstracto* mais bien par interaction avec les publics constitués et leurs demandes.

En Afrique, cette mutation est présente de fait depuis fort longtemps et se construit selon des lignes qui donnent au « fonctionnaire » un rôle et des fonctions sociales différents de ceux existant au Nord. La faible capacité fiscale des États

rend très improbable – comme l’a montré la faillite des années soixante-dix – la possibilité pour ceux-ci d’intervenir sur une gamme très étendue de services. L’externalisation de certaines activités, y compris l’affermage ou la constitution en gestion déléguée de certaines missions fiscales et douanières, la privatisation, la communautarisation d’une partie des fonctions éducatives ou sanitaires ou la décentralisation contribuent à une différenciation des carrières des fonctionnaires, de leurs pratiques professionnelles, de leur rapport à leurs organismes payeurs.

Enfin, l’émergence d’un professionnel de l’action publique apparaît étroitement liée au nouveau modèle relationnel qui est censé désormais guider l’action bureaucratique. En plaçant l’administration sous le contrôle des citoyens, le travail central de traduction exercé par les fonctionnaires entre les décisions bureaucratiques et leurs environnements pertinents est consacré. Pris dans un contexte de pluralisme normatif (c’est-à-dire à la fois juridique et moral), le fonctionnaire est appelé à assurer l’articulation des différents champs sociaux semi-autonomes (SASF dans l’une des théories du pluralisme juridique) autour de la règle bureaucratique en la traduisant et donc en l’adaptant à ses différents publics¹⁶. Le fonctionnaire est partie prenante de l’ordre étatique; mais dans le même temps, il est une figure incontournable de la société qui participe à ses rites, y occupe une place particulière de référent local. Il est à la fois dedans et dehors, vivant particulièrement bien cette situation d’écartèlement des valeurs, des normes et des attitudes, parfois décrite comme « schizophrénique ». Le titre de l’ouvrage de De Singly et Thélot, *Gens du privé, Gens du public, la grande différence*, ne peut ainsi être utilisé tel quel en Afrique à moins de lui donner une autre signification: non plus en termes d’opposition de secteur d’activité mais de proximité au pouvoir de décision; non plus en termes de césure mais de complémentarité, la différenciation des statuts assurant la continuité des phénomènes de sociabilité familiaux ou claniques dans le secteur public.

Les systèmes de croyances participent de la définition des conduites des agents. Denis Martin opte pour une interprétation dynamique de ces phénomènes soulignant l’existence d’affinités électives ponctuelles entre les croyances d’une société et celles véhiculées par l’État occidental [1992¹⁷]. La prégnance des systèmes familiaux, des dépendances sociales et du principe d’obligation d’assistance mutuelle dans les systèmes d’organisation et de valeurs en Afrique n’interdit en rien que le principe de la compétition pour l’accès au pouvoir importé avec le modèle occidental de l’État soit devenu un élément incontournable de la structuration de la vie politique. La notion de *moral pluralism* – directement formée sur celle très discutée de « pluralisme juridique » – offre, dans la lignée des travaux de G. Gurvitch et G. Balandier, la possibilité de mener une analyse culturelle acceptant que les jeux ne soient pas faits à l’avance mais au contraire dépendent directement de stratégies d’acteurs qui choisissent d’activer tel ou tel registre de valeurs, eux-mêmes en réinterprétations réciproques.

16 Au-delà d’une littérature très abondante au Nord sur ce thème tant en termes de secteurs que d’espaces et de niveau de territorialité, on renverra pour un exemple africain à Darbon [1989].

17 On confrontera cette thèse aux travaux précités de J. Zins; R. Bertrand; D. Darbon.

Dans ce contexte, le rôle du professionnel de l'action publique est fondamental et plus à même de permettre l'articulation bureaucratie/société que celui du fonctionnaire classique. L'opacité, l'absence de responsabilité et les formes d'éthique mises en œuvre dépendent du type d'articulation qui existe entre les différentes administrations et leurs environnements pertinents. L'organisation bureaucratique se met en forme en interaction permanente avec cet environnement, et chaque administration, chaque département, voire chaque service développent des spécificités de gestion liées à celui-ci. Une place importante doit ainsi être accordée au type de relation qui lie les fonctionnaires à leurs environnements. En Afrique très souvent, ce type de relation s'articule autour de logiques de *voïce* déviantes (les usagers font pression sur les fonctionnaires mais hors des procédures et règles bureaucratiques) ou d'*exit* (les usagers contournent l'organisation bureaucratique, laissant celle-ci s'organiser et fonctionner à sa guise) [Hirschman, 1967; 1970]. Le professionnel de l'action publique est censé assurer, en tant que médiateur, le passage cohérent des informations et des orientations entre les différents secteurs et les différentes représentations normatives concernées en officialisant le recours à des procédures différenciées par espaces, cultures et secteurs. Cela suppose qu'il soit producteur de services différenciés selon les besoins exprimés et non plus agent d'exécution de modèles prédéfinis.

Cette mutation est à peine ébauchée dans les Afriques et les trajectoires futures de production historique d'un fonctionnaire introuvable seront encore vraisemblablement très complexes.

D'un côté, ce modèle d'un fonctionnaire « modèle » continue à s'imposer par défaut auprès des experts et des intellectuels du Nord et du Sud qui ont érigé le modèle bureaucratique en parangon du progrès. Prisonniers de l'idéologie du progrès, les producteurs de modèles bureaucratiques continuent à confondre idéaux-types weberiens et types concrets, oubliant les leçons mêmes de l'oracle toujours invoqué, celles non moins terribles de la sociologie historique et ignorant superbement les faits comme le montre F. Dreyfus [2000]. Pour les uns, l'importation massive de techniques de management public, nouvelles ou anciennes, devrait permettre de créer un fonctionnaire « modèle » africain; pour les autres, « l'Africain » englué dans sa culture ne pourrait jamais devenir un fonctionnaire « modèle », sauf à attendre quelques générations. Dans les deux cas, on continue à concevoir un fonctionnaire « modèle », découvert en Occident, qui présente l'inconvénient majeur... de n'exister que dans l'imaginaire des auteurs [Médard, 2000; Otayek, 2000].

D'un autre côté, le bilan de quarante ans de politiques continues d'importations successives de techniques bureaucratiques permet de dresser le constat de l'extériorité des appareils administratifs et de leurs agents par rapport aux sociétés à gérer.

Le fonctionnaire africain pris entre l'externalisation de ses référents, de ses moyens et de sa légitimité, et le poids des différents environnements sociaux, qu'il est appelé à gérer et dont il est appelé à inventer les capacités de structuration, demeure un objet hybride. Le « modèle » africain est introuvable; les pratiques quotidiennes licites et légales, qui s'articulent sur les capacités matérielles locales d'action (via la collecte fiscale) et expriment les capacités de traduction et

d'institutionnalisation de l'action publique (via la gestion des échanges entre l'appareil d'État et les groupes d'intérêts sectoriels et territoriaux), demeurent inconnues alors même que partout elles donnent naissance à ce fonctionnaire « innomable » qui garantit l'association « d'une règle rigide et d'une pratique souple ».

BIBLIOGRAPHIE

- ADU A.L. [1969], *The Civil Service in Commonwealth Africa: Development and Tradition*, London, McMillan.
- AKINTOYE S.A. [1976], *Emergent African States: Topics in 20th Century African History*, London, Longman.
- ALTHABE G. [1982], *Oppression et Libération dans l'imaginaire: les communautés villageoises de la côte orientale de Madagascar*, Paris, F. Maspero.
- BAYART J.-Fr. [1989], *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- BELLIER I. [1991], *L'ENA comme si vous y étiez*, Paris, Le Seuil.
- BERMAN B.J., TETTEY W.J. [2001], « African States, Bureaucratic Culture and Computer Fixes », *Public Administration and Development*, 21 : 1-13.
- BERTRAND R. [2000], *La Tradition parfaite: formation de l'État et imaginaire national en Insulinde coloniale*, thèse science politique, Sciences-po, Paris.
- BLAIR H. [2001], « Institution Pluralism in Public Administration and Politics: Applications to Bolivia and Beyond », *Public Administration and Development*, 21 : 119-129.
- BLAU P. [1963], *The Dynamics of Bureaucracy*, University of Chicago Press.
- BLUNT P. [1983], *Organisational Theory and Behaviour: an African Perspective*, London, Longman.
- BODIGUEL J.-L., ROUBAN L. [1991], *Le Fonctionnaire détrôné?*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques.
- BODIGUEL J.-L. [1994], *Les Fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, Paris, LGDJ.
- BOURDIEU P. [1989], *La Noblesse d'État*, Paris, Minuit.
- BOURNONVILLE C. [1998], *Introduction à la théorie des organisations*, Paris, Foucher: 52-53.
- CHABAL P., DALOZ J.-P. [1999], *L'Afrique est partie! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 196 p.
- COHEN J., PETERSON S. [1999], *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, West Hartford, Kumarian Press.
- COULON C., in C. Jaffrelot [1999], *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala.
- COURT J., KRISTEN P., WEDER B. [1999], *Bureaucratic Structure and Performance: First Africa Survey Results*, Work in Progress, version 20 décembre 1999.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. [1977], *L'Acteur et le Système*, Paris, Le Seuil.
- DAHL R. [1947], « The Science of Public Administration: three Problems », *Public Administration Review*, 11 : 1-11.
- DARBEL A., SCHNAPPER D. [1972], *Le Système administratif*, Paris, Montchrestien.
- DARBON D. [1985], « Pour une anthropologie administrative », *Revue française d'administration publique*, 35.
- DARBON D. [1989], *L'Administration et le Paysan en Casamance*, Paris, Pédone.
- DARBON D. [2001], *La Réforme de l'administration en Zambie: de l'analyse de l'impact de l'ajustement au réajustement des programmes de réforme de l'État*, rapport, Bordeaux, CEAN.
- DARBON D. [2001], « Uniformisation et globalité: les nouvelles ambiguïtés des administrations des Afriques », à paraître in *Afrique contemporaine*.
- DIA M. [1997], *Africa's Management in the 1990's and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*, World Bank: 25.
- DREYFUS F. [2000], *L'Invention de la démocratie, servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis*, Paris, La Découverte.
- GOLDSMITH A.A. [2001], « Risk, Rule and Reason: Leadership in Africa », *Public Administration and Development*, 21 : 77-97.

- GOULDNER A.W. [1954], *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Clencoe, Free Press.
- GOW J.I., BARETTE M., DION S., FORTMAN M. [1987], *Introduction à l'administration publique: une approche politique*, Montréal, Gaetan Morin.
- GOW J.I., DEL CARMEN PARDO D. [1999], « Comparer des fonctions publiques différentes: les avantages d'une analyse à plusieurs niveaux dans la comparaison Canada/Mexique », *Revue internationale de science administrative*, 65 (4): 623-649.
- GRÉMION P. [1975], *Le Pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil.
- GUTTMAN D. [2000], « Public Purpose and Private Service, Contracting out and the Evolving of Law of Diffused Sovereignty », *Administrative Law Review*, 52 (3): 859-926.
- HIRSCHMAN O. [1967], *Development Projects Observed*, Washington, Brooking.
- HIRSCHMAN O. [1970], *Exit, Voice, Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- HOOD C. [1995], « Contemporary Public Management: a New Paradigm? », *Policy and Administration*, 10 (2): 104-112.
- HYDEN G. [1983], *No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspectives*, London, Heinemann.
- JAEGER A.M., KANUNGO R.W. [1990], *Management in Developing Countries*, London, Routledge.
- JAFFRELOT C. [1999], *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala.
- JAYCOX E. [1993], cité par Stein, *The Development of the Developmental State in Africa: a Theoretical Inquiry*, paper presented at the annual meeting of the African studies association, Philadelphia, novembre 1999.
- JCTR [2000], « Food Basket: Cost of Living Survey (january 2001) », *JCTR Bulletin*, 46, 4^e trimestre: 16.
- JEAN-PIERRE D. [1997], « The Reaffirmation of Ethics and Professionalism in the French Public Service », *International Review of Administrative Science*, 64: 565-581.
- JOBERT B., MULLER P. [1988], *L'État en action*, Paris, Puf.
- KAUL M. [1997], « The New Public Administration: Management Innovations in Government », *Public Administration and Development*, 17: 13-22.
- KESSLER M.-C. [1986], *Les Grands Corps de l'État*, Paris, Presses de la FNSP.
- KLITGAARD R. [1997], « Cleaning up and Invigorating the Civil Service », *Public Administration and Development*, 17: 487-509.
- LA PALOMBARA J. [1963] *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press.
- LAWRENCE, LORSCH [1973], *Adapter les structures de l'entreprise: intégration ou différenciation*, Paris, Éditions d'organisation.
- LEONARD D. [1987], « The Political Realities of African Management », *World Development*, 15: 899-910.
- LIENERT I. [1998], « Civil Service Reform in Africa: Mixed Results After 10 Years », *Finance and Development*, FMI, 35 (2).
- LINDAUER D.L., NUNBERG B. (eds) [1996], *Rehabilitating Government, Pay and Employment Reform in Africa*, 1, World Bank and Averbury.
- LINDBLOM C. [1959], « The Science of Muddling-Through », *Public Administration Review*, 19: 74-88.
- LYNNX N.B., WILDAVSKY A.A. (eds) [1990], *Public Administration: the State of the Discipline*, New York, Chatham House.
- MARCH J.G., OLSEN J.P. [1989], *Rediscovering Institutions: the Organisational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- MARCH J.-G., SIMON G. [1971], *Organisations*, Paris, Dunod.
- MARTIN D.C. [1992], *The Cultural Dimensions of Governance*, World Bank.
- MÉDARD J.-F. [2000], « L'État et le politique en Afrique », *Revue française de science politique*, 50 (4-5).
- MENY Y. [1996], « Corruption French Style », in W. Little, E. Posada-Carbo (eds), *Political Corruption in Europe and Latin America*, Basingstoke, McMillan.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA DÉCENTRALISATION [1999], *La Fonction publique et la Réforme de l'État. Rapport annuel 1998-1999*, Paris, La Documentation française.
- MOYO J.N. [1992], *The Politics of Administration: Understanding Bureaucracy in Africa*, Harare, Sapes Book.

- MUNENE J.C., SCHWARTZ S.H., SMITH P.B. [2000], « Development in Sub-Saharan Africa: Cultural Influences and Manager's Decision Behaviour », *Public Administration and Development*, 20: 339-351.
- NEMBOT M. [2000], *Le Glas de la fonction publique dans les États d'Afrique noire: essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité*, Paris, L'Harmattan.
- NOLAN [1998], « Just and Honest Government », *Public Administration and Development*, 18 (5): 447-456.
- LOWU B. [1999], « Redesigning African Civil Service Reforms », *The Journal of Modern African Studies*, 37 (1): 1-23.
- PARKINSON C.N. [1957], *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Boston, McMillan.
- PETERS B.G. [1988], *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*, University of Alabama Press.
- PETERS L. [1998], « Downsizing the Civil Service in Developing Countries: Golden Handshakes or Smiling Farewell? », *Public Administration and Development*, 18 (4): 381-386.
- PETERSON S.B. [1998], « Saints, Demons, Wizards and Systems: Why Information Technology Reforms Fail or Underperform in Public Bureaucracies », *Public Administration and Development*, 18 (1): 37-60.
- RAMA M. [1997], « Efficient Public Sector Downsizing », *Policy Research Working Paper*, 1840, World Bank.
- RAMA M. [1998], « Wage Misalignment in CFA Countries: are Labor Market Policies to Blame? », *Policy Research working Paper*, 1873, World Bank.
- RIGGS F.W. [1964], *Administration in Developing Countries: the Theory or Prismatic Bureaucracy*, Boston, Houghton Mifflin.
- ROWAT D. [1990], « Comparing Bureaucracies in Developed and Developing Countries: a Statistical Analysis », *International Review of Administrative Sciences*, 56 (2): 211-236.
- SADRAN P. [1992], *Le Système administratif français*, Paris, Montchrestien.
- SCHIAVO-CAMPO S. [1998], « Government Employment and Pay: the Global and Regional Evidence », *Public Administration and Management*, 18 (5): 457-478.
- SELZNICK [1949], *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.
- SIMON H. [1945], *Administrative Behaviour*, New York, McMillan.
- SINDZINGRE A. [1998], *Dimensions économiques des réformes de l'État en Afrique subsaharienne*, École d'été Aegis, Bordeaux, CEAN.
- SKINNER Q. [2001], *Les Fondements de la pensée politique moderne*, Paris, Albin Michel.
- SMITH A.A. [1999], « Africa's Overgrown State Reconsidered: Bureaucracy and Economic Growth », *World Politics*, 51 (4): 520-546.
- SMITH A.A. [2000], « Sizing up the African State », *The Journal of Modern African Studies*, 38 (1): 1-20.
- THOENIG J.-C., DUPUY F. [1985], *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard.
- THOMAS Y. [1995], *Histoire de l'administration française*, Paris, La Découverte.
- TILLY C. [1990], *Contraintes et Capital dans la formation de l'Europe, 990-1990*, Paris, Aubier.
- TIMSIT G. [1987], *Administration et État: études comparées*, Paris, Puf.
- VALLET O. [1995], *Administration et Pouvoir*, Paris, Dominos-Flammarion.
- WALLIS J., DOLLERY B. [2001], « Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries », *World Development*, 29 (2): 245-263.
- ZILLER J. [1999], *Administrations comparées: les systèmes administratifs de l'Europe des Douze*, Paris, Montchrestien.
- ZINS J. [1998], « Cuisine et politique en Inde, la politique culinaire des Kayasthes, caste de scribes », *Revue française de science politique*, 48 (3-4): 409-436.